

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE
SUR LA
LÉGISLATION MINIÈRE

ET LES
MODIFICATIONS RÉCEMMENT PROPOSÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 5 juin 1913, à 1 h. 1/2

PAR

Jean BILLARD de SAINT-LAUMER

Président : M. LYON-CAEN.

Suffragants : } MM. WAHL, professeur.
BERNARD, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Arthur ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE
SUR LA
LÉGISLATION MINIÈRE

ET LES
MODIFICATIONS RÉCEMMENT PROPOSÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le jeudi 5 juin 1913, à 1 h. 1/2

PAR

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

Jean BILLARD de SAINT-LAUMER

Président : M. LYON-CAEN.
Suffragants : } MM. WAHL, professeur.
 BERNARD, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Arthur ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Différentes conceptions possibles des systèmes miniers. — Les intérêts en présence. — Le propriétaire du sol. — L'inventeur. — L'intérêt national. — Nécessité d'une intervention. — Système de l'accession. — Système de l'occupation. — Système de la domanialité. — Système de la concession. — Difficulté de trouver une base juridique à la propriété minière. — Prédominance du point de vue de l'utilité sociale.

Il existe en France une législation minière stable depuis 1810. Un essai infructueux basé sur d'autres principes fut tenté par la loi du 27 juillet 1791, mais c'est celle de 1810 qui a constitué et constitue encore la base de notre régime minier ; les règles qu'elle a posées, modifiées par quelques textes postérieurs, n'ont reçu jusqu'à présent aucune atteinte qui en compromette les principes essentiels, mais ceux-ci ont été discutés, combattus dans leur essence même ; de nombreux projets et propositions de lois ont eu pour but de les modifier, et la législation a reçu certaines interprétations qui la déforment absolument. A l'heure actuelle encore, il se dessine un mouvement très accentué, en faveur d'une refonte complète de cette législation séculaire, et tel qu'il est difficile de dire si le courant de l'opinion qui s'est manifesté sera encore une fois dévié. Pour nous qui, sans nier les imperfections de la loi de 1810, croyons cependant qu'elle a donné des résultats exceptionnellement heureux et qu'elle en peut donner encore, nous voudrions, dans la présente étude, examiner les proposi-

tions de réforme dont il s'agit et, avec impartialité, en faire une étude critique.

Dans une législation minière, il y a lieu de prendre en considération des intérêts multiples.

Il y a d'abord l'intérêt du propriétaire du sol qui peut vouloir exploiter, qui peut, s'il préfère ne pas exploiter lui-même, craindre qu'une exploitation souterraine endommage sa propriété. Cet intérêt est juridiquement très fort, surtout si l'on admet que la propriété du sol emporte celle du dessous. D'ailleurs le propriétaire assuré par la protection organisée du droit de propriété, ne peut-il empêcher les fouilles et même interdire l'entrée de sa propriété ?

Il y a ensuite à considérer l'intérêt de l'inventeur, c'est-à-dire de celui qui a découvert la mine, fait des recherches, donné, peut-on dire, par son intelligence et son travail, la vie même à une richesse nouvelle. Cet intérêt ne se fonde pas seulement sur des considérations de justice et d'équité, il est très fort au point de vue social, car si on décourage l'esprit d'invention, on risque de voir les trésors miniers rester indéfiniment inconnus ou inutilisés.

Mais ce ne sont pas là les intérêts principaux.

La nature de la richesse minière en fait, au point de vue social, une valeur sans équivalent. Et nous ne parlons pas ici des mines de métaux précieux, mais des minerais et des gisements de combustible. Dans l'état actuel du développement économique des économies nationales, ces gisements de fer, de houille, sont le sang même et le nerf de l'organisme social.

La puissance d'un peuple se mesure en grande partie aux richesses de son sous-sol. Cette idée qui s'était déjà fait jour au début du ^{xix}^e siècle, n'est plus aujourd'hui qu'une consta-

tation d'évidence. Le grand intérêt de la législation minière, c'est donc l'intérêt national, l'intérêt de la collectivité, l'intérêt social. Les constructions juridiques auxquelles nous avons fait ci-dessus allusion seraient-elles irréfragables, — et elles sont loin de l'être — qu'il faudrait que le législateur, toujours maître de ses décisions lorsqu'il s'agit d'organiser l'activité sociale, mette au premier rang le souci de l'intérêt général. Cet intérêt général consiste à assurer l'exploitation dans les meilleures conditions de productivité et de rendement, à éviter l'exhaustion et l'appauvrissement des filons ou gisements, la multiplicité des entreprises, propres seulement à gonfler sans raison les frais généraux, mais aussi à s'opposer aux accaparements suspects destinés à faire monter les prix de produits de première nécessité. Il conviendra également de songer à la sécurité des innombrables ouvriers qu'exige cette branche considérable de l'industrie nationale, et qui se trouvent là, plus que nulle part ailleurs, exposés dans leur santé et dans leur vie. Il y a donc lieu certainement à une intervention étatique à la fois pour l'attribution de la mine au plus apte et pour la surveillance de l'exploitation.

Sous quelle forme devra se produire cette intervention ? Remettra-t-on à l'administration elle-même le soin d'exploiter les mines ? Recourra-t-on à des concessionnaires, et en ce cas, quelle situation leur fera-t-on ? Leur laissera-t-on une initiative entière, en se bornant à une surveillance de police et de sécurité en faveur des ouvriers et des propriétaires superficiaires, ou les considérera-t-on comme de simples représentants de l'administration en leur donnant des concessions précaires et enserrées dans une étroite tutelle ? Toutes ces solutions ont eu et ont leurs partisans et leurs adversaires et nous aurons lieu, chemin faisant, de discuter leur valeur respective. Elles ont toutes plus ou moins, soit en France,

soit à l'étranger, donné lieu à des réalisations ou à des essais de réalisations pratiques. L'exemple des faits nous éclairera.

Les différents systèmes d'exploitation des mines, d'après ce que nous venons de dire, peuvent se ramener, et se sont ramenés, en fait, à quatre types principaux :

1° Système de l'accession. Le propriétaire de la surface est propriétaire de tout ce que renferme son fonds. C'est à lui que revient la propriété et l'exploitation de la mine.

2° Système de l'invention ou de l'occupation. L'inventeur de la mine devient propriétaire du tréfonds, par le droit du premier occupant.

3° Système de la domanialité. Les mines appartiennent à l'Etat, c'est-à-dire à tout le monde, parce que ce sont des biens sans maître, *res nullius*.

4° Système des concessions de droit régalien. Ce dernier système ne discute pas le problème de la propriété minière, il envisage la question au point de vue de l'intérêt général et reconnaît à l'Etat le droit de concéder la mine à la personne la plus capable d'exploiter les richesses souterraines. Sauf ce dernier système, tous font dépendre l'une de l'autre les deux questions de propriété et d'exploitation, se basent sur un postulat juridique.

1° Système de l'accession :

Le mot est assez mal choisi, il implique l'idée d'une chose venant s'incorporer à une autre plus ancienne, préexistante. Tel est le cas de l'alluvion, mais tel n'est pas le cas de la mine. Le tréfonds a une origine tout aussi ancienne que celle de la superficie. L'expression « accession » ne pourrait se justifier qu'au point de vue de l'existence *juridique* de la mine qui ne date que du jour de la découverte, postérieure à la

naissance et à la constitution de la propriété superficière. On devrait donc dire système de la propriété.

Ce système a été transporté dans notre droit par l'article 552 du Code civil : « La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous... Le propriétaire peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines... »

On a aisément démontré qu'à s'en tenir à cet article, le droit français admet que le propriétaire superficiaire a vraiment la propriété de la mine, et que toute considération d'utilité publique devrait se borner à entraîner l'expropriation (1).

Merlin pensait même que l'exception du dernier paragraphe, pour vague qu'elle fût, n'était ni juste ni rationnelle (2).

M. Ch. Dunoyer défendait la même théorie : « Où voudrait-on faire cesser la propriété de la surface ? « A 1 mètre de profondeur, à 2, à 10, à 100 mètres. « Où est la ligne de séparation, je vous prie ? » (3)

Le raisonnement paraît irréfutable, mais si l'accession entraîne le morcellement de l'exploitation, le gaspillage et l'épuisement rapide des gîtes minéraux, faudra-t-il laisser périr les mines plutôt qu'un principe du Code ?

(1) Mazoubie, *Les droits de l'Etat français à l'égard des concessionnaires de mines*. Th. Paris, 1909, p. 70.

(2) « Par le droit naturel, les mines qui existent dans un terrain font partie du terrain même, et il est libre au propriétaire du fonds d'en extraire les substances minérales comme il lui est libre d'en couper l'herbe, comme il lui est libre d'en recueillir les fruits. » Merlin, *Questions de Droit*, v. Mines, par. 1, p. 445, *in fine*.

(3) Ch. Dunoyer, *De la liberté du travail*, 1, liv. VIII, ch. II, p. 563 et suiv.

On démontre et par le raisonnement et par l'expérience, que si le propriétaire d'un terrain a le droit d'exploiter à son gré les portions de gîte qui se montrent dans sa propriété, il est bientôt hors d'état de continuer ses travaux, tant parce que le gîte sort tout à coup de son terrain pour passer sous celui d'un autre propriétaire, que parce qu'il convenait d'attaquer le gîte d'après sa disposition naturelle en des points situés loin de toutes les propriétés où il s'en est montré quelques portions au jour.

« On démontre qu'un propriétaire de terrains, attaquant à son gré les affleurements des gîtes de minerai, lorsqu'ils paraissent sur son terrain, rend bientôt l'exploitation impossible.

« On démontre enfin que si la propriété des gîtes de minerais et le droit d'y établir des exploitations sont l'accessoire de la propriété de la surface, il n'y aura bientôt plus que désordre, et que l'on assurerait ainsi la ruine des exploitations et le gaspillage du minerai (1). »

On a essayé de parer à cette difficulté ou impossibilité matérielle, en proposant l'organisation de syndicats obligatoires des propriétaires superficiaires, tenus de se grouper pour l'exploitation commune du minerai contenu dans leurs tréfonds. Mais ce système a soulevé d'inextricables complications.

L'exemple de l'Angleterre ne prouve rien, parce que la propriété foncière y est beaucoup moins morcelée que chez nous (2).

(1) Héron de Villefosse, cité par Delebecque, *Traité sur la législation des mines*, t. I, p. 13.

(2) V. Zévaès, *Le régime minier en Angleterre*, 1911.

2° Le système de l'invention est d'origine plus récente. On attribue généralement à Turgot l'honneur de l'avoir exposé le premier :

« Les matières souterraines n'appartiennent à personne, jusqu'à ce que le terrain soit fouillé ; celui qui entreprend de les extraire s'en empare à titre de travail comme premier occupant et le propriétaire du sol qui fouille dans son terrain n'a pas d'autre titre (1). »

Le système de Turgot était trop primitif, Mirabeau eut beau jeu à le réfuter, dans la séance de l'Assemblée Constituante du 27 mars 1791 : « Quelle sera la propriété de celui qui aura touché le premier une mine ? Il n'aura certainement que ce qu'il aura touché... Ce filon de dix toises, de cent toises est à lui. Mais si le filon a mille toises et plus, l'autre bout lui appartient-il, quoiqu'il ne l'ait pas trouvé, quoiqu'il n'en connaisse ni la direction ni l'existence ? Un autre mineur peut sans doute aussi l'exploiter ; il sera à son tour le premier occupant et voyez quelles seront les suites d'un pareil système : un ouvrier gagné n'aura qu'à faire connaître la direction de la mine, un propriétaire avisé y pénétrera d'un seul coup, il aura la plus grande partie du profit, l'inventeur n'aura plus que des dépenses.

« Aura-t-on des mines avec ce système ? »

La théorie de Turgot a survécu, présentée sous une forme plus acceptable par M. Thiers (2).

Le droit de l'inventeur n'est plus restreint au travail de découverte qu'il a effectué ; il lui est concédé autour de son point d'attaque un certain périmètre. L'Etat intervient pour

(1) Encyclopédie (*Economie politique et diplomatique*), V. Mines, p. 325.

(2) *De la Propriété*, liv. I, p. 93.

consacrer son droit, le délimiter, en protéger et surveiller l'exercice. Sous cette forme, la théorie reçut de nombreux suffrages et servit de point de départ à des projets de réforme, et de base à des législations récentes : Allemagne, Autriche, Espagne, Mexique, Suède, Norvège, Portugal.

Le système de l'invention pose, en principe, que les mines sont *res nullius*, et il en déduit qu'elles appartiennent à l'inventeur par droit de premier occupant.

Les mines sont *res nullius*. C'est justement ce qu'il faudrait démontrer. Pourquoi n'appartiendraient-elles pas au propriétaire foncier ? Celui-ci a pour lui la tradition du droit romain et les textes, il faudrait démontrer que le législateur n'a pas eu en vue les mines, en constituant la propriété *usque ad inferas*.

Domat tente cette démonstration : « Le droit des propriétaires du sol dans son origine a été borné à l'usage de leurs héritages pour y semer, planter ou bâtir et leurs titres n'ont pas supposé un droit sur les mines qui étaient inconnues (1). »

Affirmation gratuite. Personne n'oserait soutenir que le droit de propriété ne peut se concevoir sans la possession physique. On peut être propriétaire d'une chose dont on ignore complètement l'existence. L'article 716 du Code civil dit : « Si le trésor est trouvé sur le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds. »

Cette seconde moitié dévolue au propriétaire du fonds ne peut s'expliquer sans admettre au profit de celui-ci un droit sur tout ce que renferme son fonds. L'article 716 concède l'autre moitié du trésor à l'inventeur comme récompense de son travail, c'est justice. Mais cela permet seulement d'assi-

(1) *Droit public*, t. II, p. 12 (Edition de 1723).

miler la découverte d'une mine à la découverte d'un trésor. Le principe posé dans l'article 716 ne peut servir de point de départ à la législation de la propriété minière. Il existe une certaine similitude entre le trésor et la mine, surtout avant leur découverte, mais il paraît aussi injuste d'attribuer toute la valeur de la mine découverte à l'inventeur que de l'en dépouiller complètement.

Toute législation minière doit évidemment se préoccuper de provoquer les recherches de gisements : « Le moyen le plus efficace pour encourager en cette matière l'initiative privée est à coup sûr de donner à l'explorateur la certitude qu'il recueillera intégralement le fruit de tous ses efforts, c'est-à-dire de lui reconnaître la propriété des gîtes qu'il prétend avoir découverts » (1), a-t-on dit.

Le droit de l'inventeur est évidemment utile, mais ne saurait être exclusif. Le propriétaire de la surface pourrait, lui aussi, invoquer de justes titres sur la mine découverte. Il en résulte que le système qui voudrait s'incarner exclusivement dans l'une de ces deux formes, accession ou invention, serait faux et injuste. Il serait de plus anti-social, car rien ne dit que le propriétaire ou l'inventeur soient les plus aptes à exploiter la mine ou même puissent le faire. Et c'est cela qui importe.

3^o Un troisième système attribue la propriété des mines à l'Etat. Ce sont des biens vacants et sans maître ; en vertu des articles 539 et 713 du Code civil, ils appartiennent à l'Etat. Là encore il faudrait démontrer que les mines sont *res nullius* et que tout ce qui est *res nullius* appartient à l'Etat. Or le gibier, par exemple, n'appartient-il pas au premier occupant,

(1) Rapport de M. Lamé-Fleury, *J. off.*, 6 décembre 1884, p. 6104.

et si l'on part de la *res nullius* ne peut-on pas défendre aussi bien le droit de l'inventeur que celui de l'Etat ?

Au surplus, les partisans de la domanialité font bon marché des arguments juridiques, ils s'attachent surtout aux raisons économiques.

MM. Charles Comte (1) et Lehardy de Beaulieu (2) ont présenté un argument qui paraît sérieux.

Les minéraux enfouis au sein de la terre n'ont aucune valeur par eux-mêmes, et cependant le sous-sol qui les renferme atteint souvent un prix considérable. D'où cela provient-il ? Du milieu dans lequel sont situées ces mines. S'il existe, dans le voisinage, un centre industriel, des chemins de fer ou canaux, les mines trouvent un débouché facile pour leurs produits qui bénéficient alors d'une hausse considérable. Les mines empruntent donc la plus grande partie de leur valeur au milieu dans lequel elles sont situées. Or, ce milieu social procède du travail lent et successif de la nation entière pendant plusieurs générations. N'est-il pas juste que la nation profite de la valeur qu'elle a créée ?

La réfutation de cette thèse semble facile.

La mine n'emprunte pas la plus grande partie de sa valeur au milieu social dans lequel elle se développe. Le contraire se présente le plus souvent. C'est en effet la mise en exploitation d'une mine qui fait généralement la richesse d'un pays, qui transforme une contrée pauvre et déserte en un centre industriel, riche et peuplé, c'est le charbon qui attire les autres industries, les hauts-fourneaux, forges, aciéries, etc. Plus tard, la mine peut à son tour bénéficier d'une plus-value ré-

(1) Ch. Comte, *Traité de la propriété*, t. I, ch. XXII.

(2) Lehardy de Beaulieu, De la propriété des richesses minérales. *Journal des Economistes*, livraisons de mars 1853 et octobre 1855.

sultant du voisinage, d'une facilité plus grande d'écoulement pour ses produits, mais il devient impossible de distinguer dans cet échange, la plus-value que la mine doit au milieu social et le bénéfice que la société a retiré de l'invention de la mine. Cette plus-value est surtout le produit de la civilisation générale, et il est difficile de la rattacher au milieu restreint dans lequel le hasard a placé la mine. Que vaudraient les mines de diamants du Cap sans le luxe des capitales européennes, et comment ce luxe créerait-il un droit en faveur de l'Etat (1) ?

Ces trois premiers systèmes ont le gros défaut, croyons-nous, de chercher à déterminer ce que doit être la condition de la mine exploitée, en s'inspirant de ce que peut être cette condition avant toute exploitation. Or, avant exploitation une mine n'est rien, elle n'a pas de valeur et elle n'en peut avoir que si l'exploitant est capable de lui en donner.

4° Reste un quatrième système qui représente une véritable transaction entre les trois précédents et s'inspire surtout des considérations d'utilité publique.

L'Etat ne se présente plus ici comme propriétaire ; mais, en sa qualité d'administrateur de la fortune publique et dans le but d'assurer la mise en valeur et l'utilisation des richesses minérales, il concède la jouissance et l'exploitation du tréfonds à la personne qui offre les garanties les plus sérieuses d'une bonne exploitation.

Ce n'est plus un droit domanial, mais un droit régalien que l'Etat exerce, son pouvoir discrétionnaire et sa liberté d'action

(1) D'ailleurs, le phénomène économique signalé par M. Lehardy de Beaulieu n'est pas spécial aux mines. Toutes les richesses bénéficient d'une plus-value du développement social.

sont en effet limités au choix de la personne du concessionnaire et à la fixation de l'étendue de la concession.

Il ne peut débattre librement avec le bénéficiaire les conditions de la cession, comme cela se passerait dans le système domanial. S'il remet un titre à qui bon lui semble, c'est la loi seule qui déterminera la nature des droits conférés et l'étendue des charges imposées par ce titre. En résumé, l'Etat joue le rôle d'arbitre entre les divers compétiteurs, examine leurs prétentions, pèse leurs titres, évalue leurs capacités, les garanties offertes, en s'inspirant des seules considérations d'intérêt général.

« Le droit régalien des mines signifie le droit que s'attribue l'Etat, représenté par le souverain, de disposer de la propriété souterraine comme d'une propriété publique indépendante de la propriété privée du terrain qui la recèle, et d'en disposer pour le plus grand avantage de la société (1). »

Le système régalien attribue à l'Etat un triple rôle (2) :

1° Régler la destination de la richesse souterraine, c'est-à-dire concéder le privilège de l'exploitation à un tiers ;

2° Surveiller l'exploitation au point de vue de l'ordre public, de la conservation du sol, et de la sécurité des ouvriers mineurs ;

3° Percevoir un certain tribut sur les produits obtenus dans l'exploitation.

A partir de la concession, la mine devient un bien parfaitement distinct de la surface. Quant aux droits préexistants du propriétaire du sol et de l'inventeur de la mine, ils sont liquidés par l'acte de concession qui leur accorde une indemnité représentant le préjudice à eux causé. L'Etat s'alloue à lui-

(1) Héron de Villefosse, *de la richesse minérale*, t. I, p. 16.

(2) Migneron, *Annales des mines*, 3^e série, t. III, p. 635.

même une redevance ou impôt, prix de son intervention et de la protection dont il entoure la nouvelle richesse. Tel est le système de notre législation minière actuelle.

On a dit que ce système ne résoud pas le problème de la propriété des mines, qu'il tourne la difficulté (1). Mais, nous le répétons, c'est le problème économique et social qu'il importe ici de résoudre, bien plus que le problème juridique.

Ce quatrième système a le grand mérite de se préoccuper du sort de la mine après la concession, en vue de l'exploitation, il peut d'ailleurs lui constituer un régime juridique fixe, la constituer par exemple en véritable propriété, et ç'avait été le but de la loi de 1810. Il n'est d'ailleurs peut-être pas aussi anti-juridique qu'il le paraît. Une mine inconnue inexploitée étant sans valeur, on ne voit guère l'intérêt qu'il peut y avoir à se préoccuper de sa situation juridique. C'est lorsque le génie ou le travail humain viennent lui communiquer une importance sociale, qu'il importe que le législateur fixe le sort de la nouvelle richesse créée. Or c'est à ce moment que le système régalien s'occupe de la mine, et à ce moment il n'a en face de lui que trois personnes, l'inventeur, le postulant concessionnaire, le propriétaire du sol. Ni les uns, ni les autres n'ont de droits exclusifs puisque par définition ni les uns ni les autres ne sont en état de donner à la mine toute sa valeur sociale. Si tous trois se confondent dans la même personne, cet individu aura tous les droits, sinon il faudra donner à celui qui se trouve en état de faire produire à la mine toute son utilité le droit d'en disposer, comme fait un propriétaire de son bien, en accordant à ses auxiliaires actifs ou passifs la récompense de leurs travaux, de leur complaisance, ou l'in-

(1) Rolland.

demnité correspondante aux préjudices qui pourront leur avoir été causés,

Mais avant de juger les effets de ce système et d'exposer les critiques qui lui ont été adressées, nous voudrions retracer brièvement les solutions qui ont été successivement adoptées en France.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

SECTION I. — Avant 1789. — Les privilèges d'exploitation. — Les concessions. — Les fermes. — L'exploitation du propriétaire. — Edit de 1698. — L'arrêt du Conseil de 1744. — La concession régaliennne.

SECTION II. — La loi de 1791. — Le mémoire du corps des mines. — Les tendances opposées au sein de l'Assemblée nationale. — Les partisans des propriétaires. — Les partisans des concessions. — L'exploitation. — Le rapport de Régnault d'Epercy. — Les mines à la disposition de la nation. — La concession temporaire. — Rôle des administrations locales. — Caractère bâtard et transactionnel de la solution adoptée. — Situation du propriétaire du sol. — Projet Heurtaut-Lamerville. — Intervention de Mirabeau. — Dans quel sens les mines sont à la disposition de la nation. — Les effets de la loi de 1791.

SECTION I. — Avant 1789.

Sans prétendre refaire l'historique très souvent écrit de notre ancienne législation minière sous l'ancien régime, nous nous bornerons à en dégager les principes généraux (1).

C'est dans un acte du 30 septembre 1548, des lettres patentes d'Henri II, concédant au sieur de Roberval un privilège

(1) D'après l'ouvrage de M. E. Lamé-Henry, *Législation minière sous l'ancienne monarchie*.

exclusif de recherche et d'exploitation des mines par tout le royaume, que l'on trouve pour la première fois mentionnées les mines de combustible. Jusque-là, on ne s'était guère préoccupé que des minerais, et la raison en est trop naturelle pour qu'il y ait lieu d'y insister. Le système employé jusqu'alors et suivi dans le document dont s'agit, est le système de la concession de domanialité : concession du pouvoir public, non seulement pour l'exploitation, mais encore pour la recherche et négation absolue du droit du propriétaire, car celui-ci n'est indemnisé que des dommages causés aux terres, et nullement de la valeur ou d'une partie quelconque de la valeur des mines. Le concessionnaire versait une redevance d'un dixième au trésor royal. Ce système se conçoit très bien si l'on se souvient que le Roi est alors et va être de plus en plus considéré comme ayant sur tout son royaume un domaine éminent. C'est le pur système régalien. Des actes postérieurs obligent le concessionnaire à découvrir et exploiter un nombre minimum de mines. Les privilèges sont tantôt généraux, tantôt spéciaux ou partiels.

A partir de Henri IV, le système se modifie. Deux édits de janvier 1591 et juin 1601 organisent un embryon d'administration des mines pour accorder les concessions, recueillir le revenu du dixième et surveiller l'exploitation. Sans l'opposition du gouvernement, soucieux de ne pas voir décapiter sa compétence, cette administration aurait eu également la juridiction en matière de mines. Le droit de recherche devient libre, sans aucun privilège pour le propriétaire du sol. Toutefois nul ne peut commencer une exploitation sans un privilège du Grand Maître. C'est le système de l'occupation, mais on continue cependant également à accorder des concessions.

Sous Louis XIV, on revient au système des concessions générales en forme de monopole ou de ferme. Un arrêt du Conseil du 16 juillet 1689 accorde au duc de Montausier pour

une durée de 40 ans le droit exclusif d'exploiter toutes les mines de charbon à l'exclusion de celles du Nivernais qui sont concédées au duc de Nevers. Mais ce privilège, n'ayant pas donné de bons résultats, fut rapporté par un arrêt du 18 mai 1698 qui permit à tous les propriétaires de terres où se trouvent des mines, ouvertes ou non, de les ouvrir et exploiter à leur profit. On a voulu quelquefois voir là une application du système de l'accession, mais il ne faudrait pas s'y tromper. Ce n'était en réalité qu'une concession en bloc, généralisée, car le pouvoir royal se réservait le droit, dont il usa à différentes reprises, d'accorder le droit d'exploiter à d'autres qu'aux propriétaires du sol. En fait on interprétait l'arrêt de 1698 de telle sorte que l'individu non propriétaire qui recevait le droit d'exploiter ne pouvait le faire que si le propriétaire, mis en demeure, n'avait pas commencé à exploiter dans les six mois. C'était, en somme, un droit de préférence reconnu au propriétaire du sol, mais nullement un droit de propriété. Cette pratique s'expliquait logiquement. A cette époque les besoins de charbon étaient relativement réduits, se bornaient au chauffage, on ne voyait pas l'utilité de vastes exploitations pénétrant profondément les entrailles de la terre et mettant au jour des tonnes de charbon. On voulait simplement que cette richesse ne fût point perdue pour tout le monde et ne demeurât pas enfouie, par la négligence des riches privilégiés investis du monopole de l'exploitation. On ne pensait guère qu'aux puissantes couches du Centre et du Midi, qui affleurent au sol, et où, en fait, les possesseurs de la surface étaient à même de puiser largement et sans effort. Pratiquement, d'ailleurs, il semble que de tout temps, là où le charbon s'incorporait, pour ainsi dire, à la surface, on ait toujours laissé les propriétaires ou les possesseurs de la surface en user librement. Il eût été difficile de les en empêcher,

et c'est uniquement cette situation que vise l'édit de 1698 (1).

Les mines métalliques étaient au contraire soumises à un régime purement et strictement régalien : concessions d'exploitation, à charge de redevances au Trésor, et indemnisation du propriétaire du sol, uniquement pour les préjudices subis (Edit de Louis XV de septembre 1739). C'est qu'on leur attachait une tout autre importance en raison des théories du système pourvoyeur et bullioniste qui régnaient alors incontestées en France et en Europe.

Bientôt, d'ailleurs, abandonnant le système de l'édit de 1698, on allait unifier le régime minier en assimilant les gisements de combustible aux gisements minéraux. Ce fut l'œuvre d'un arrêt du Conseil de 1744 (14 janvier) spécial aux mines de houille défendant à tout propriétaire de terrains d'exploiter ou même d'ouvrir des mines de houille sans une autorisation. Celle-ci était donnée par le contrôleur général des finances. Les exploitants actuels voyaient leur situation maintenue, mais sans qu'il leur fût permis de l'étendre, et quant aux propriétaires de la surface, ils ne devaient à l'avenir recevoir d'autre indemnité que celles représentatives des dommages que les exploitations et ouvertures faites dans le sol pourraient leur causer. Ce régime persista jusqu'à la veille de la Révolution, et se retrouve identique dans ses grandes lignes, dans un édit du 19 mars 1783.

Il ressort de ce bref exposé que sauf entre 1698 et 1744, et encore dans les limites et pour les raisons que nous avons exposées, la législation monarchique n'a jamais reconnu aucun droit sur les mines de houille aux propriétaires du sol. Elle ne leur reconnaissait même pas le droit de s'opposer à l'exploitation de ces mines, et se bornait à les indemniser des

(1) Aguillon, *op. cit.*, p. 30.

préjudices qui peuvent en résulter pour eux. C'est que déjà on reconnaît qu'il y a dans cette exploitation une utilité générale. Le pouvoir royal y voit peut-être surtout l'intérêt du Trésor. Jamais il n'abandonne, même aux seigneurs hauts justiciers, le droit de concession. Il les choisit, par faveur, comme concessionnaires, leur confère parfois un monopole, mais il se réserve le pouvoir concédant.

C'est en ce sens que l'on a dit que les mines ont toujours été, sous l'ancien régime, de droit régalien. L'exactitude de cette expression a été contestée. On a fait remarquer que le régime s'était présenté parfois comme un régime de permission de police, compatible avec la prise de possession ou la priorité d'occupation, qui n'est en somme qu'une forme de liberté d'exploitation (1). L'observation est exacte, mais le système de la permission de police et celui de la concession régaliennne ont au moins un point de commun, c'est l'exclusion du droit du propriétaire ; dans l'un la mine apparaît comme *res nullius*, dans l'autre comme faisant partie du domaine de l'Etat. Mais c'est là peut-être une distinction bien moderne. Dans l'ancien droit, les deux notions se confondaient davantage, en raison de la théorie du domaine éminent. En vertu de cette théorie, le Roi était en droit, le seul maître du royaume, et de lui émanait, par une sorte de concession tacite, le pouvoir d'utiliser les richesses de la terre, par exemple le droit de propriété de la surface du sol, ou domaine utile. Il était naturel qu'il en fût de même de l'utilité nouvelle qui se découvrait dans le sous-sol et que la permission d'en profiter exigeât une concession royale, expresse cette fois, et non plus tacite, parce qu'il s'agissait d'une utilisation nouvelle, et que le Roi accordât, suivant qu'il le jugeait bon, soit à des conces-

(1) Aguillon, *op. cit.*, p. 32.

sionnaires spéciaux, soit à tout individu à même d'en tirer parti, le « domaine utile » des mines.

Telle fut la conception de l'ancien régime. Il serait faux de croire que la conception moderne s'en éloigne beaucoup. C'est, au fond, toujours la même idée de l'utilité sociale, de l'intérêt public, la conscience profonde de l'importance des mines pour la vie de la nation, qui domine la législation. Mais elle va se traduire sous deux formes bien distinctes dans les deux grandes lois de 1791 et de 1810. Un exposé succinct de ces deux mouvements est indispensable si l'on veut bien comprendre le sens des projets actuels de réforme. La loi de 1791 et celle de 1810 prétendent toutes deux poursuivre l'intérêt social par le recours à l'initiative privée, elles ont raison. Toutes deux font appel au « propriétaire », mais ce n'est pas au même. La première, malgré des déclarations contraires et vagues, s'adresse en fin de compte au propriétaire du sol sans plus, sauf qu'il défaille, à recourir à des concessionnaires pour le suppléer. Mais elle ne s'assure ni ne peut s'assurer que ce sera bien lui le meilleur exploitant ; et surtout sans lui donner le moyen de l'être, c'est-à-dire la situation indéfectible, celle d'un propriétaire garanti par l'organisation sociale fondée sur le principe de la perpétuité.

Celle de 1810 s'adresse aussi à l'initiative privée, au propriétaire, mais à un propriétaire nouveau, celui de la mine, distinguée et séparée de la propriété du sol, et dont elle fait une propriété spéciale, distincte par certains points, mais en principe aussi solide et permanente que la propriété du droit commun. C'est là le secret de son succès et ce qui fait toute la valeur du système qu'elle inaugure. L'une et l'autre loi ont très bien compris que l'intérêt véritable de l'Etat se confondait avec celui des particuliers et ne serait réalisé que par l'initiative privée, mais la seconde seule a mis entre les mains de

l'intéressé l'instrument nécessaire à l'accomplissement de la tâche à lui confiée. Dans aucune des deux, d'ailleurs, l'Etat n'intervient comme un propriétaire qui dispense ses biens, ne se prétend propriétaire originaire du sous-sol minier. Il intervient à titre de puissance publique, chargée d'organiser au mieux de la collectivité la mise en valeur de l'activité et de la richesse sociales.

SECTION II. — La loi de 1791 (1).

A la séance du 4 juin 1790 (1), un mémoire fut adressé à l'Assemblée nationale par le corps des Mines, réuni à la Monnaie. La question était de savoir si les mines devaient être déclarées propriétés nationales ou non, et si une école des mines était nécessaire. C'est le premier point seul qui nous intéresse.

Le mémoire nettement inspiré des idées du droit naturel commence par déclarer qu'il ne peut pas y avoir de droit de propriété sur les mines, toute propriété ayant pour origine soit un partage entre les hommes, soit un travail constamment appliqué à un objet. Or, étant donné la difficulté de parvenir jusqu'aux filons et gîtes généralement situés à une grande profondeur, les sociétés n'ont pu partager des richesses qu'elles ne connaissaient pas, ni les propriétaires du sol les exploiter faute de moyens. Donc aucun droit originaire de propriété sur les mines. Le mémoire établit ensuite que pratiquement, il est impossible de laisser l'exploitation des mines

(1) *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XVI, p. 29 et suiv. Séance de l'Assemblée nationale du 4 juin 1790. Ce document n'a pas été inséré au *Moniteur*.

Nous insistons sur cette loi parce qu'on ne la trouve guère commentée d'ordinaire, malgré l'intérêt doctrinal qui s'attache aux travaux préparatoires, et l'enseignement que l'on en peut tirer encore aujourd'hui.

aux propriétaires du sol, car elles exigent de grandes entreprises, et le morcellement en est la ruine. La société doit donc « s'en réserver la disposition comme propriété publique ».

Quant au mode d'exploitation, le Comité déclare que le mieux serait l'exploitation par l'Etat, sous le contrôle d'un Comité général des mines. Il aurait les mêmes bénéfices que les Compagnies, là où elles en ont, et pourrait même exploiter, dans l'intérêt public, celle des mines qui ne font que couvrir leurs frais. Seulement, l'Etat n'ayant pas à sa disposition les fonds actuellement nécessaires, il faut, pour le moment, se rabattre sur le système des concessions, surveillées par un Comité permanent. On accorderait un encouragement à tout particulier ayant découvert une mine utilisable, on distribuerait des concessions d'étendue suffisante, mais multipliées autant que possible, afin d'entretenir l'émulation : les sociétés concessionnaires devraient séparer leurs fonds en une multitude de petites actions, « pour diviser les profits et conserver la similitude des fortunes ». Le contrôle du Comité s'exercerait surtout afin qu'il ne soit proposé au public que « des entreprises fondées sur des découvertes constantes et des combinaisons équitables d'intérêts ». Les concessions ne seraient accordées que sur le rapport du Comité des mines, et l'exploitation en serait surveillée par le gouvernement. Quant à l'« agriculteur », traduisons le propriétaire superficiaire, « il serait amplement indemnisé toutes les fois qu'il aurait *fallu* le gêner dans la culture de la moindre partie de son champ ».

Ce curieux document, qui propose, en somme, de transporter à l'Etat ou à la nation le domaine éminent du Roi, s'attache surtout à ne donner au propriétaire du sol rien de plus que sous l'ancien régime, il se distingue en fait par la crainte qu'il révèle des larges exploitations à forme de monopole. Il

veut de petites concessions et la répartition entre le plus grand nombre possible de citoyens des profits qu'il escompte, à défaut d'une exploitation d'Etat qu'il préférerait évidemment, et demande un contrôle étroit. Le recours à l'initiative privée n'est en somme qu'un pis aller, et par là ce premier projet de législation des mines se rattache déjà au socialisme d'Etat contemporain.

Avec ce point de départ, qui lui était indiqué, en somme, par un corps considéré comme compétent, qu'allait faire l'Assemblée Nationale?

Elle se trouvait en présence de deux tendances nettement opposées, au moins en théorie. Pour les uns, les mines constituaient une dépendance de la propriété du sol, étaient une propriété comme toutes les autres propriétés, et devaient appartenir au détenteur de la superficie. Il n'y avait donc pratiquement qu'à revenir à l'édit de 1698, mais en faisant de l'exploitation par le propriétaire un droit pour ce dernier et non une concession du souverain. Tout au plus admettaient-ils que les propriétaires fussent *obligés* d'exploiter les richesses minérales parce qu'il y allait d'un intérêt général; et qu'ils fussent tenus, au cas où ils ne voudraient ou ne pourraient exploiter, à laisser des concessionnaires ou fermiers, choisis par l'administration, le faire à leur place, sauf indemnité représentative de leur droit originaire et naturel. Ces partisans de la propriété naturelle, droit subjectif et inviolable, se rencontraient surtout, on doit le dire, parmi les représentants des pays où les mines étaient le plus nombreuses et où on les exploitait facilement, par exemple, parmi les représentants du Forez et des Dombes, nos actuelles mines de la Loire. Ennemis déclarés des Compagnies qu'ils voyaient en possession de mines jadis exploitées par les propriétaires, et en usant, il est vrai, vis-à-vis des possesseurs du sol avec la

désinvolture et l'arbitraire d'agents royaux, ils considéraient le concessionnaire comme un ennemi et un spoliateur.

En face d'eux, les partisans de la concession soutenaient un tout autre point de vue. Ils s'appuyaient, eux aussi, comme le Comité des mines, sur le droit naturel, mais en lui donnant une portée toute différente. La propriété privée des mines n'existait pas, parce qu'à l'origine de la société, elle n'avait pu être privativement appropriée, par sa nature même, et parce que l'exploitation fractionnée en est impossible. Elle devait donc rentrer dans les « propriétés communes ». Au surplus, l'intérêt général exigeait qu'il en fût ainsi, et les adeptes de cette seconde opinion se rattachaient nettement à l'école ultra-moderne de la « propriété-fonction ». Le droit de propriété n'est confié à l'individu que parce qu'il est seul en état de faire produire au sol toutes ses richesses. Il ne saurait laisser ses terres en friche, ses champs sans culture à son gré, il doit exploiter ses biens, sinon on peut légitimement l'en priver. Ceci, c'est, au fond, la négation même de l'élément *abusus* du droit de propriété quiritaire. On en tirait cette conséquence que les mines étaient, par leur nature même, peu aptes à être exploitées par des particuliers isolés, qu'on ne pouvait pas en principe les laisser à la disposition des propriétaires du sol, si ce n'est lorsque, exceptionnellement, ces derniers seraient en état de les exploiter. En règle générale, l'Etat ou la nation devait s'en réserver la disposition. Ainsi les deux conceptions étaient bien nettement aux antipodes l'une de l'autre, les uns pensaient que les mines devaient appartenir à la nation, les autres qu'elles devaient appartenir aux propriétaires du sol.

Toutefois, si les deux opinions divergeaient pleinement en ce qui concerne le principe de la *propriété* des mines, elles se rejoignaient en ce qui concerne leur *exploitation*.

Les partisans de la propriété domaniale admettaient que l'on pût confier l'exploitation aux propriétaires lorsque ceux-ci étaient aptes à l'entreprendre, parce qu'on évitait ainsi toutes les difficultés qui pourraient naître entre eux et le concessionnaire. De leur côté, les partisans de la propriété individuelle reconnaissaient que l'exploitation des mines était d'un tel intérêt pour le corps social, qu'il était impossible de laisser aux détenteurs de la superficie le droit d'en arrêter ou d'entraver cette exploitation.

Ces mutuelles concessions allaient fournir un terrain d'entente, puisque des deux côtés on admettait que le propriétaire superficiaire pût en certains cas être aussi l'exploitant. Le tout était de savoir si l'on poserait en règle générale que le propriétaire serait exploitant, sauf, exceptionnellement, à recourir au concessionnaire ; ou si l'on édicterait au contraire que le recours au concessionnaire serait de droit commun, sauf à confier exceptionnellement l'exploitation au superficiaire. C'est sur ce point que se livra la bataille, bien plus que sur l'attribution de la propriété, et nous allons voir que c'est au premier parti que l'on s'arrêta *en fait*, quoique par une politique contradictoire, on fît *théoriquement* prévaloir le principe inverse. La loi de 1791 déclara que les « mines seraient à la disposition de la nation », mais elle confia leur exploitation aux propriétaires du sol toutes les fois qu'ils voudraient l'entreprendre. Et comme cette transaction bâtarde rendait très difficile de savoir qui, de la nation ou du superficiaire, était le véritable propriétaire des mines, on laissa la question dans l'ombre.

*
* *

Le projet de décret sur les mines fut rapporté par Regnault

d'Epercy, à la séance du 20 mars 1791 (1), au nom des Comités réunis de constitution, d'agriculture et de commerce, des finances, d'imposition et des domaines. Le rapporteur, après avoir constaté que les mines sont restées, sous tout l'ancien régime, propriétés royales ou domaniales, malgré les abus engendrés, soit par le monopole arbitrairement octroyé, soit par une liberté sans frein inconsidérément accordée, s'approprie, par endroits, textuellement la conception du Comité des mines. Les propriétaires du sol n'ont aucun titre à la propriété des mines. « Les particuliers ne possèdent rien que par la loi, et tous leurs droits étant un effet de sa protection, ils ne peuvent en jouir que d'une manière qui convienne à la République. » Notons cette affirmation du caractère *légal* de la propriété. Le rapporteur rappelle un projet de Turgot, datant de 1769, considérant les mines comme *res nullius*, et les attribuant au premier occupant, et il ajoute : « Mais si elles n'ont pas de maître particulier, si elles sont à tous, elles sont donc en masse indivise *dans la main de la nation, et dès lors elles sont à sa disposition* (2). »

Qu'est-ce donc que la nation va en faire ? Les abandonner aux particuliers ? Le rapporteur retrace avec beaucoup de force l'insuffisance de la protection minière en France, qui rend le pays tributaire de l'étranger pour plus de 24 millions de livres, et fait le tableau de la manière désastreuse dont les mines, spécialement les mines de charbon, ont été gaspillées dans la période de liberté qui a suivi l'édit de 1698. Pendant toute cette période, la couche supérieure seule a été déflouée, puis abandonnée à la première irruption des eaux. Au contraire, l'inspection des mines du Lyonnais et du Forez en 1782 et 1783 a démontré les excellents résultats obtenus en ces con-

(1) *Archives parlementaires*, t. 14, 1^{re} série, p. 223 et suiv.

(2) *Loc. cit.*, p. 227, 1^{re} colonne.

trées par les Compagnies concessionnaires. « Il a donc paru démontré... que l'exploitation des mines de charbon... doit être faite par des concessionnaires . » Tout doit donc céder devant l'intérêt général.

Déjà le Comité d'agriculture, dans son premier rapport sur le Code rural (1), avait d'ailleurs nettement séparé la propriété des mines de celle du sol.

« Mais comment cette concession sera-t-elle demandée et accordée, *aura-t-elle un-temps limité*, quelle pourra être son étendue ? » La seconde de ces trois questions n'avait pas été posée dans le mémoire du corps des mines, qui s'occupait de restreindre les concessions dans l'espace, mais non dans le temps. Le rapporteur de l'Assemblée préconise sur ces trois points les solutions suivantes.

Le but à atteindre étant la satisfaction de l'intérêt public par l'exploitation intéressée des gisements, il ne suffira pas de demander une concession pour l'obtenir. Il faudra justifier des facultés nécessaires à soutenir l'entreprise : capitaux et connaissances techniques. C'est l'administration du département où sera située la mine qui décidera en connaissance de cause, et de l'utilité de la demande, et des capacités du concessionnaire, et de l'étendue et durée de la concession. Cette intervention de l'autorité locale dans une affaire que l'on proclame être d'intérêt national apparaît comme assez illogique. Les hommes de 1790 se figuraient-ils donc que l'appréciation technique serait mieux faite par des administrations en fait incompétentes et que les rivalités locales n'interviendraient pas dans l'octroi des concessions ?

(1) Rapport Heurtault-Lamerville, présenté à l'Assemblée le 29 août 1790. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XVII. Heurtault-Lamerville protestera d'ailleurs contre l'interprétation que Regnault d'Epercy donne ici de son opinion.

Quoi qu'il en fût, le projet de décret (1) imposait seulement au département de prendre l'avis du directeur de district. La concession était soumise à l'approbation royale, mais le refus n'était pas déféré à l'autorité supérieure (art. 6).

Les concessions ne pouvaient être accordées pour plus de cinquante ans, mais elles pouvaient l'être pour un temps plus court si les administrations de département le jugeaient bon (art. 12). C'était ici le gros défaut du système. Cinquante ans ou même un temps plus court, pour l'exploitation d'une mine, ce système ne peut qu'entraîner le concessionnaire à mésuser de ses pouvoirs, à épuiser le filon et à laisser la mine dans un état matériel inutilisable. Il semble que les auteurs du projet s'en soient rendu compte, car plusieurs articles ont manifestement pour but de remédier à ces inconvénients. A la fin de la concession, les concessionnaires « sortant », pourrait-on dire, devaient jouir d'un droit de préférence pour le renouvellement de la concession, s'il était reconnu qu'ils ont bien fait valoir la chose publique qui leur était confiée. Reconnu par qui ? Evidemment par le département, et ici encore le remède est trop aléatoire pour être sérieux. De même, aux termes de l'article 27, tout concessionnaire qui voudrait ou serait forcé d'abandonner sa concession se voyait interdire de détériorer les travaux, il ne pouvait vendre que les minéraux, machines et bâtiments, mais non enlever « les échelles, étais, charpentes ou matériaux nécessaires à la visite et à l'existence des travaux antérieurs ». Son successeur était tenu de les acquérir à un prix fixé au besoin par experts (art. 28). Sans doute encore, mais cela ne remédiait en quoi que ce soit à la mauvaise utilisation du gisement. Enfin (art. 26) s'il était interdit de révoquer une concession en exploitation, quelque

(1) *Eod. loc.*, p. 232.

critiquable que pût être celle-ci, le concessionnaire était tenu de commencer cette exploitation dans les 6 mois, sauf excuse légitime dont le département était juge, et on lui interdisait de l'interrompre plus d'un an (art. 23 et 24). Ici encore, l'arbitraire pouvait se donner libre cours.

En ce qui concernait l'étendue des concessions, c'était toujours le département qui le fixait, sans qu'elles puissent excéder deux heures de rayon.

Jusqu'ici il semble bien que le rapport des Comités ait pris réellement parti contre le propriétaire de la surface et, bien qu'il n'ait pas dit *in terminis* que les mines appartenaient à la nation, qu'il ait purement et simplement rétabli le droit régalien.

Rien pourtant n'est moins exact. Le rapport sait bien à quelles hostilités il va se heurter, et va chercher à se les concilier par des concessions qui emportent le principe.

Tout d'abord, semble-t-il, il serait logique avec les premières, de maintenir les concessions antérieurement accordées par le pouvoir royal. Or, on commence par les ramener aux conditions de temps et d'étendue qu'on prévoit pour l'avenir, ce qui est proprement faire une loi rétroactive. Ceci se soutient encore logiquement, car toute loi étant meilleure par hypothèse que l'état de droit qu'elle remplace, on comprend que le législateur veuille qu'elle rétroagisse, et les hommes de 1789 ne redoutent pas de recourir à ce procédé. Mais ils ne s'arrêtent pas là. Ils distinguent entre les concessions anciennes, celles qui ont été données aux inventeurs ou premiers exploitants, lesquelles conserveront leur plein effet, et celles, au contraire, qui ont été données pour des mines exploitées par les propriétaires du sol au moment où la concession est intervenue : celles-ci seront annulées, et les *propriétaires de la superficie rentreront dans leurs droits de*

préférence (art. 8 du projet). Ceci est en grande contradiction avec le principe posé à l'article 1^{er} : « Les mines... sont à la disposition de la nation. » Comment peut-on considérer que les propriétaires du sol aient ou aient eu un droit quelconque, fût-ce de préférence, sur les mines, et aient été spoliés par les concessionnaires, si la mine est propriété comme la concession et de droit régalien ? C'est donc que l'on reconnaît au propriétaire du sol un droit quelconque sur la mine ? Mais quel droit, si ce n'est pas celui de propriété ?

Cette incertitude, cette contradiction, à quelques articles de distance, montrent bien l'embarras des auteurs du projet de décret, et laisse douter qu'ils aient eux-mêmes adopté la théorie de la mine propriété nationale.

Voici, en tous cas, comment ils construisent le droit *sui generis* qu'ils attribuent au propriétaire.

Ils ne se contentent pas de prévoir l'indemnisation de dommages qui pourraient être causés au propriétaire par les recherches ou par l'exploitation (art. 32 et 33), et de déclarer que les concessionnaires ne pourront établir leurs fouilles dans les enclos murés, vergers et jardins attenants aux habitations (art. 31). Ceci ne serait encore que la reconnaissance de la propriété superficielle, et c'est bien un droit sur la mine elle-même que le rapport et le projet instituent en faveur du propriétaire du sol. Ils déclarent, en effet, que les propriétaires auront, à égalité de clauses et conditions, un droit de préférence et devront par conséquent être avertis de la demande ou de la concession. On leur accorde un délai de deux mois pour décider s'ils la demanderont ou non. Cette disposition apparaît comme logiquement injusticiable, si vraiment le propriétaire n'a aucun droit sur la mine. Bien entendu le propriétaire qui demande une concession doit justifier qu'il est en état de l'entreprendre, et ce n'est qu'à égalité d'offres qu'il en

est investi. Il n'en reste pas moins que le seul droit de préférence constitue en sa faveur la reconnaissance d'un droit réel qui n'est qu'une conséquence de la possession du sol, — un démembrement de la propriété. — Mais ce n'est pas tout.

Le projet laisse au propriétaire du sol l'entière disposition de ce qu'il appelle les mines superficielles, c'est-à-dire de celles qui, « existant à la surface du globe et disséminées même dans la terre végétale, exigent pour leur exploitation le bouleversement du terrain qui les renferme, mais ne demandent ni puits ni percement de galeries ». De celles-ci les propriétaires restent entièrement maîtres, mais à charge de les exploiter, et l'on donne aux maîtres de forges le droit de s'assurer que cette exploitation est entreprise. Ainsi le souci de l'utilité publique se manifeste constamment, mais il passe au second plan, laissant au premier le droit du propriétaire, droit limité, mais droit originaire. En somme, c'est la mise en œuvre d'une théorie pâlie de l'accession.

Malgré cet abandon transactionnel mais évident du point de départ, les adversaires du projet ne se montrent pas satisfaits. Ce qu'ils veulent, c'est que l'on abandonne le principe de la mine à la disposition de la nation et que l'on proclame le principe du droit de propriété du superficiaire.

La thèse du droit de propriété du sol, emportant la propriété du dessus et du dessous, et par conséquent celle de la mine, est ardemment soutenue par M. de Saint-Martin (1). Il déclare que le propriétaire peut fort bien exploiter, qu'il suffira de prévoir pour l'exploitation des mines, des associations analogues à celle que la loi récemment votée prévoit pour le dessèchement des marais (2). M. de Landine soutient une

(1) Séance du 21 mars, *eod. loc.*, p. 237.

(2) Loi du 24 décembre 1790. C'est l'origine de notre législation actuelle sur les syndicats de propriétaires.

théorie analogue en ce qui concerne spécialement les gisements de houille qui s'incorporent au sol plus intimement que tout autre, et attaque nettement les concessionnaires existants (1).

M. de Delly a beau montrer tout ce qu'a de plus défendable pratiquement l'exploitation du propriétaire, la thèse est reprise par Heurtault-Lamerville. Il s'élève contre la conception qui donne à la nation la propriété des mines. Elle n'a qu'un droit de souveraineté pour en surveiller l'exploitation. La propriété appartient à l'individu, qui ne peut en être privé que moyennant une juste et préalable indemnité et si l'intérêt public l'exige évidemment. Si une mine devient nécessaire à la nation, qu'elle l'exproprie, mais qu'elle n'établisse pas des concessionnaires qui seront un perpétuel fléau pour le propriétaire du sol. L'expropriation sera l'exception, mais la règle de la propriété inviolable doit subsister. Le droit de préférence est insuffisant, c'est le droit absolu qu'il faut consacrer, et c'est au cas seulement où cette exploitation commune ne serait pas faite que la société pourrait intervenir.

« Si vous voulez consolider d'une manière immuable la Constitution que nous ne cessons de porter vers sa perfection, il faut consacrer le vrai principe : il faut que le citoyen jouisse de tout ce que l'homme de la nature aurait possédé si son industrie le lui avait fait découvrir, et qui se concilie avec la société ; il faut que le plus petit propriétaire français, délivré des fers féodaux, soit libre dans tout l'espace perpendiculaire à sa propriété, depuis la région des airs jusqu'au centre de la terre... (2). » Qu'est-ce donc à dire que les mines sont à la disposition de la nation ? On ne peut nier que la disposition n'entraîne la propriété : c'est la propriété, ou ce n'est qu'une

(1) *Eod. loc.*, p. 246.

(2) *Loc. cit.*, p. 234.

équivoque indigne de la loi (1). Cette dernière critique touchait on ne peut plus juste.

A l'appui de ses idées, Heurtault-Lamerville présenta un bref projet de décret dont l'économie était la suivante (2).

Les mines font partie de la propriété foncière des citoyens, mais tout propriétaire est tenu de souffrir que l'administration procède sur son sol à la recherche des mines, et, celles-ci découvertes, forme des circonscriptions pour leur exploitation. Si un ou plusieurs propriétaires désirent s'en charger, ils en donnent avis aux administrations de district et de département chargées de veiller à leur bonne exploitation. Ce n'est qu'à défaut de leur intervention que l'administration confie cette exploitation, par des baux prolongés, à des entrepreneurs, lesquels devront verser aux propriétaires une indemnité *représentative du droit dont ils ne peuvent ou ne veulent jouir*.

L'Assemblée décréta l'impression du discours et du projet de décret, et se montra très nettement portée à en admettre les conclusions. C'est alors que se produisit l'intervention célèbre de Mirabeau qui, dans ses deux discours des 21 et 27 mars (3), entraîna un revirement dans l'Assemblée, et l'amena à voter le projet légèrement révisé du rapporteur et des Comités. Mais, comme Mirabeau le dit très bien lui-même, au fond, le projet du Comité et celui de Heurtault-Lamerville diffèrent beaucoup moins qu'il ne semble. L'on discute sur le principe, sur l'abstraction, et les systèmes proposés aboutissent aux mêmes résultats.

« Avant de discuter si la propriété est attaquée par le projet de décret, il faut savoir tout ce que le Comité accorde

(1) P. 244.

(2) *Eod. loc.*, p. 245.

(3) *Eod. loc.*, pp. 247 et suiv., pp. 409 et suiv.

aux propriétaires... alors seulement on pourra discuter s'il est possible d'aller plus loin », et après avoir énuméré tous les avantages faits aux propriétaires, il ajoute :

« D'après cela je ne conçois pas de quelle importance il serait d'examiner la question abstraite de la propriété. Quel que soit le droit d'un possesseur, il faut ou qu'il exploite ou qu'il laisse exploiter ; son véritable droit de propriété est exercé par la préférence... Que manque-t-il donc à l'intérêt des propriétaires dans une loi qui les ménage avec tant de soin (1) ? »

S'il tient à ce que les « mines soient à la disposition de la nation, c'est seulement parce que « la nation a droit à l'exploitation des mines ; si elles ne sont pas exploitées, la nation doit en provoquer l'exploitation ». Mais il ne s'agit nullement de droit régalien. « Ce serait une absurdité de dire que les mines sont à la disposition de la nation en ce sens qu'elle peut ou les vendre ou les faire administrer pour son compte, ou les régir à l'instar des biens domaniaux, ou les concéder arbitrairement. Personne n'a proposé cela, il était donc inutile de le combattre (2). » Avec ce commentaire, le principe d'où partait le rapporteur Regnaut d'Epercy, n'apparaît donc plus que comme un trompe l'œil. Si Mirabeau y tient cependant, c'est qu'il aperçoit fort bien l'impossibilité pratique pour les propriétaires d'exploiter eux-mêmes, même en s'associant. L'exemple qu'il cite des mines d'Anzin, qui déjà ont exigé 22 ans de travaux et des millions avant d'obtenir le moindre résultat, en est une preuve suffisante, et dans son esprit, c'est bien à des concessionnaires qu'il faudra le plus souvent en

(1) *Eod. loc.*, p. 249.

(2) *Loc. cit.*, p. 411, séance du 27 mars. Mirabeau paraît oublier pour les besoins de la cause, le document du Comité des mines, ci-dessus.

revenir. C'est cette possibilité qu'il veut réserver pour l'avenir en donnant aux pouvoirs publics la possibilité d'accorder des concessions qu'il prévoit indispensables, et en rejetant, d'une part, le système de la liberté absolue de l'exploitation où il voit à juste titre la ruine de l'industrie minière, et celui de la mine à l'inventeur, où il voit une occasion perpétuelle de conflits, de procès, entre tous ceux qui auraient pu découvrir un même filon, et la source de spéculations malhonnêtes.

Et pour mieux garantir l'avenir, Mirabeau déclare vouloir faire des 7 articles du projet qui consacrent les principes par lui défendus, des dispositions constitutionnelles (1). Et malgré l'opposition qui s'élève contre lui (2), il l'obtient, et l'assemblée accorde au projet qu'il présente la priorité de la discussion.

Ce projet reste, dans les grandes lignes, celui du rapporteur et des Comités, mais les amendements qui y sont apportés constituent de nouvelles et importantes concessions aux propriétaires du sol. Le concessionnaire n'intervient que si le propriétaire y consent, lui cède la place, et s'il n'y a pas d'inventeur, lequel lui est encore préféré, — Le propriétaire acquiert le droit d'exploiter à tranchée ouverte, non seulement les gisements superficiels, mais tout gisement jusqu'à cent pieds de profondeur ; il fait stipuler dans l'article 3 que la permission d'exploiter ne pourra lui être refusée lorsqu'il la demandera, et réunira, seul ou associé à ses voisins, les conditions nécessaires pour être concessionnaire : les articles 4 et 6 prononcent le retrait des concessions antérieures accordées

(1) *Loc. cit.*, p. 414.

(2) V. à la séance du 27 mars, les interventions de MM. Dupont de Tracy, Heurtault-Lamerville, Richard, Delandine, etc., *loc. cit.*, p. 411 à 416.

à d'autres qu'aux inventeurs pour les attribuer aux propriétaires du sol substitués aux concessionnaires déchus, et tenus seulement au remboursement des travaux utilisés : à la fin de la concession le concessionnaire primitif avait bien encore un droit de priorité, mais ce droit était encore primé par le droit de préférence des propriétaires du sol, de telle sorte que ceux-ci, en vertu de ce privilège exorbitant, pouvaient se dispenser des recherches aléatoires du début et s'emparer ensuite des mines les plus rémunératrices (1). Cependant le concessionnaire n'a d'indemnités à payer au propriétaire que pour les occupations de surface qu'entraîne son exploitation et les dommages résultant des travaux. Il n'y a pas de redevance tréfoncière. Les concessions restent limitées à un maximum d'étendue de 120 kilomètres carrés et à un maximum de durée de cinquante ans. Les droits conférés par la concession n'étaient ni translatifs ni cessibles sans autorisation accordée après justification des facultés du concessionnaire ou de l'héritier (2). La loi ne contenait aucune mention des impôts à payer par le concessionnaire, ni aucune disposition relative à l'administration des mines, bien que le rapport de Regnault d'Epercy annonçât sur ce point un projet de décret qui ne fut jamais déposé (3).

La loi élaborée par la Constituante vécut peu de temps. Dès le premier jour, ses nombreuses déficiences la condamnèrent ; notamment, la durée trop courte des concessions, l'absence de classifications entre les substances minérales, le défaut de précision dans les droits attribués à l'administration pour le contrôle, la surveillance et la réglementation de l'industrie minière.

(1) V. A. Menant, *Annales des sciences politiques*, 1886.

(2) Ajouté par un arrêté du 8 nivôse an VI.

(3) Sur la discussion des articles, V. *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. XXIV, p. 416 et s.

Aussitôt promulguée, cette législation eut besoin de réformes, d'additions et de corrections. Une loi du 13 pluviôse an IX réduisit à deux mois le délai pendant lequel le propriétaire est appelé à déclarer s'il entend exploiter lui-même les gisements renfermés dans son tréfonds, et dont la propriété reste ainsi en suspens. Une Instruction du 18 messidor, même année, élaborée par le ministre de l'intérieur, Chaptal, commenta la loi et en dénatura le texte, sous prétexte de l'interpréter. C'est ainsi que disparut la faculté laissée aux superficiaires d'exploiter librement, sans aucune autorisation, jusqu'à cent pieds de profondeur, faculté dont l'exercice, il est vrai, avait des conséquences déplorables. Partout, le long des affleurements, les propriétaires attaquaient, en effet, les gisements en carrière, ou s'y enfongaient en fendues sans observer aucune règle technique, mais partout aussi l'eau et le feu ne tardaient pas à les chasser, double résultat : la perte d'un gîte minéral avant son épuisement total, et l'inondation des mines voisines. C'est en présence des ruines créées partout par ces glanages primitifs que s'imposa l'institution d'une nouvelle loi soustrayant complètement les gisements minéraux aux abus des superficiaires et constituant cette richesse en une propriété suffisamment étendue pour qu'il fût possible de faire des dépenses en rapport avec la production à attendre de ces champs d'exploitation.

Après quinze ans d'un tel régime, l'urgence d'une réforme apparut à tous les yeux. Il fallait procéder à une refonte complète, car on ne pouvait songer à corriger une loi aussi importante et aussi incohérente dans son ensemble, par des rectifications de détail et encore moins par des instructions ministérielles. De plus, la conquête du Rhin et de la Belgique, deux contrées très riches en minéraux, les guerres de la Convention, du Directoire, de l'Empire qui exigeaient une

grande production de métaux et de charbon rendaient encore plus nécessaire l'intervention d'une nouvelle législation, afin d'arrêter le gaspillage inutile des richesses minérales et d'encourager les exploitants sérieux.

CHAPITRE II

LA LOI DE 1810 ET LA LÉGISLATION ACTUELLE.

SECTION I. — Principe de la propriété minière. — La loi de 1810 n'a pas consacré le droit du propriétaire du sol. — Caractère de la redevance. — Elle n'a pas consacré la théorie de la domanialité. — Théorie de la mine *res nullius*. — La théorie de la *res nullius* n'emporte pas la domanialité publique. — Le véritable point de vue de la loi de 1810 est celui de la mine après la concession.

SECTION II. — La propriété du concessionnaire. — L'article 7 de la loi de 1810. — Caractères de cette propriété.

SECTION III. — Restriction à la propriété des mines. — Cessation ou suspension des travaux. — Surveillance et contrôle de l'administration. — Ses limites. — Retrait de la concession. — Les redevances — L'indemnité de l'inventeur.

SECTION IV. — Privilèges des concessionnaires. — Les relations de voisinage et avec le propriétaire du sol.

SECTION V. — Monuments législatifs postérieurs. — La loi de 1838. — Retrait de la concession. — Les syndicats contre l'inondation. — Le décret de 1852 et la vente des substances minérales. — La loi de 1881. — La loi de 1890 sur les délégués mineurs. — Aucune de ces lois ne modifie les principes fondamentaux.

Nous n'avons pas à faire ici le commentaire complet de la législation française des mines. Outre les traités généraux qui existent sur la matière, ceux de Delebecque, Dalloz et Dupont, et ceux plus récents de MM. Aguilhon et Féraud-Giraud, plusieurs points spéciaux de cette législation ont été

particulièrement étudiés, par exemple les rapports de la propriété souterraine avec la propriété superficière, les principaux démembrements de la propriété minière, le régime légal des sociétés de mines, etc. Notre Code minier, comme celui de plusieurs autres pays, a pour base le droit régalien : nous voulons seulement en dégager les principes essentiels, remonter aux sources, chercher dans les travaux préparatoires de nos lois le sens de leurs dispositions, donner en un mot une idée d'ensemble du régime légal des mines, tel qu'il résulte, soit de la loi de 1810, soit des quelques autres documents législatifs qui y ont apporté des modifications.

* *

Les points de repère de la loi du 21 avril 1810 se rattachent aux objets suivants : 1^o principe de la propriété des mines, objet, nature et caractères de cette propriété ; 2^o restrictions à la propriété des mines ; 3^o privilèges accordés aux concessionnaires pour la facilité de l'exploitation.

SECTION I. — Principe de la propriété minière.

Une première question se posait au législateur de 1810. A qui attribuerait-on les mines ?

La loi du 21 avril 1810 a-t-elle consacré le système de l'accession, ou envisage-t-elle les mines avant la concession comme étant des *res nullius* ?

Il est difficile de se prononcer sur cette question et il peut paraître oiseux de le faire, car, quelle que soit l'opinion des auteurs sur cette question préalable, ils se retrouvent d'accord sur le résultat de la loi de 1810, en ce qui concerne la mine *concedée*. Mais précisément parce qu'à ce point de vue, quel-

qu'interprétation que l'on donne des textes et des travaux préparatoires, il en ressort évidemment que l'on a voulu faire de la mine concédée une véritable propriété immobilière, il ne paraît peut-être pas inutile d'entrer dans quelques détails, et d'exposer les deux opinions doctrinales auxquelles l'élaboration de la loi de 1810 a donné naissance.

1° Les partisans du droit du propriétaire du sol, ou de la thèse de l'accession raisonnent de la façon suivante :

Les membres du Conseil d'Etat ou de la commission du Corps législatif n'étaient pas personnellement hostiles au système adopté par le législateur de 1791 : il ressort nettement des discussions, dont Locré nous a transmis l'analyse, que la plupart d'entre eux considéraient les mines comme des propriétés publiques. Mais leurs conceptions personnelles durent céder à la volonté de Napoléon, nettement hostile à l'œuvre de l'Assemblée Nationale. Regnaud de Saint-Jean d'Angély, ayant fait allusion à la loi de 1791 à propos de la propriété des mines, l'empereur, ignorant des études si précises et si documentées de Regnault d'Epercy, d'Heurtault-Lamerville et de Mirabeau, et même des principes essentiels posés par l'Assemblée Nationale, répliquait : « ... La question n'a pas été traitée sous l'Assemblée Constituante. Aujourd'hui il faut l'approfondir » (8 avril 1809).

La loi de 1791, condamnée d'avance, ne fut donc pas au Conseil d'Etat l'objet d'une étude sérieuse.

Les principes qui ont guidé le législateur dans l'élaboration de la loi de 1810 sont exposés, en leur forme contradictoire, dans les déclarations faites par Napoléon à la séance du Conseil d'Etat du 21 octobre 1808 :

« ... Le projet de loi doit reposer sur les bases suivantes, disait l'empereur :

« Il faut d'abord poser clairement le principe que la mine fait partie de la propriété de la surface.

« On ajoutera que cependant elle ne peut être exploitée qu'en vertu d'un acte du souverain.

« La découverte d'une mine crée une propriété nouvelle ; un acte du souverain devient donc nécessaire pour que celui qui en a fait la découverte puisse en profiter ;... mais comme le propriétaire de la surface a des droits sur cette propriété nouvelle, l'acte doit aussi les liquider. On lui donnera, à titre de redevance, une part dans les produits... »

Trois idées se dégagent donc de ces déclarations :

1° La mine fait partie de la propriété de la surface ;

2° L'Etat la détache de la surface, en fait une propriété nouvelle qu'il concède à son gré ;

3° Le propriétaire de la surface reçoit une redevance pour prix de sa dépossession.

La troisième de ces idées est la conséquence des deux autres, mais en ce qui concerne les premières, il n'est pas possible d'imaginer plus violente antithèse. Cet accouplement de deux principes contradictoires, opposés, celui de l'accession et celui du droit régalien, apparaît comme un illogisme et dut aussi le paraître au Conseil d'Etat. Les collaborateurs législatifs de Napoléon ne laissèrent pas que d'être quelque peu embarrassés pour le traduire en projet de loi (1).

(1) C'est ainsi qu'à la séance du 20 juin 1809, Pelet (de la Lozère), critiquant la nouvelle rédaction proposée par la section de l'intérieur, objecte que « dans la discussion qui a eu lieu en présence du chef du gouvernement, il a été reconnu que le propriétaire du dessus l'est aussi du dessous et que, néanmoins, la section s'écartant de ce principe, propose de faire concéder la propriété du dessous par un acte du gouvernement, comme si elle était vacante ».

Même méprise de la part de l'archichancelier, qui préside la séance.

« Le chef du gouvernement dit Cambacérès, a qualifié les mines de propriétés nouvelles, et il a voulu qu'on respectât les principes du Code civil, et qu'en conséquence, les mines ne puissent être concédées à des tiers que lorsque le propriétaire du dessus refuserait de les exploiter. »

Le Conseil d'Etat n'est sorti de son embarras que pour formuler cette antinomie en une proposition parfaitement absurde :

« Les mines, dit-il dans l'article 5 des quatrième et cinquième rédactions (1), sont des biens qui n'appartiennent à personne. Les propriétaires de la surface seuls y ont un droit acquis. »

Et Napoléon lui-même, ne s'apercevant pas que c'est sa propre pensée qui s'exprime dans cette étrange formule, ne peut s'empêcher de constater « qu'il est contradictoire de déclarer que les mines n'appartiennent à personne et que cependant le propriétaire de la surface y a droit (2).

Si contradictoires soient-ils, ce sont cependant les principes posés à la séance du 21 octobre 1808, qu'a fini par faire prévaloir l'inflexible volonté de l'Empereur et que traduit fidèlement la loi de 1810.

L'article 5 dispose en effet que « les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat » : l'article 7 ajoute que cet acte « donne la propriété perpétuelle de la mine », et l'article 19 constate que « cette propriété sera distinguée de celle de la surface et désormais considérée comme propriété nouvelle. »

Les articles 6 et 42 établissent le principe du droit du propriétaire de la surface à une indemnité ou redevance.

Quels sont donc les fondements qu'on puisse assigner en droit à cette redevance ? Ce sont soit la reconnaissance du droit que le propriétaire avait sur le dessous de sa propriété ; soit une indemnité destinée à réparer le préjudice que doit lui faire éprouver le nouvel état de choses.

(1) Séance du 18 novembre 1809.

(2) 9 janvier 1810.

Or l'article 6 dit que les propriétaires de la surface ont un droit « sur le produit des mines concédées ». N'est-ce pas dire qu'ils ont ou qu'ils ont eu un droit sur la chose ? L'article 17 dispose que l'acte de concession purge les droits des propriétaires de la surface ; c'est donc que ces droits sont préexistants à la concession.

La même disposition décide que les droits des créanciers hypothécaires seront également purgés. La loi de 1810 reconnaît donc formellement que l'hypothèque portait avant la concession et sur le fonds et sur le tréfonds. L'article suivant vient confirmer cette conclusion : il décide qu'après la concession, la redevance sera réunie à la surface et affectée avec elle à la sûreté des hypothèques précédemment consenties par le propriétaire de la surface. N'est-ce pas dire nettement que la redevance n'est que la représentation de ce tréfonds dont le propriétaire est dépossédé par l'acte de concession. C'est ce qu'exprime l'usage adopté dans le bassin de la Loire et d'après lequel on désigne couramment et indifféremment sous le nom de tréfonds la mine et la redevance (1).

Les travaux préparatoires viennent corroborer ces conclusions. A la séance du 8 avril 1809, Napoléon indique nettement quel est à ses yeux le principe de la redevance en déclarant que « si le propriétaire du dessus ne l'est pas en même temps du dessous, il ne lui est absolument rien dû ».

C'est bien ainsi que l'entend la commission d'administration intérieure du Corps législatif, lorsque, s'efforçant de faire prévaloir le système du droit régalien sur celui de l'accession, elle critique le droit à redevance :

« Enfin, de deux choses l'une, dit-elle : si la mine dépend de la propriété du sol, le gouvernement n'en doit pas dis-

(1) Bréchignac, n° 11.

poser ; si, au contraire, la mine est dans le domaine de l'Etat, l'assujettir à une redevance envers le propriétaire de la surface, c'est reconnaître en faveur de celui-ci un droit qu'il n'a point (2) ».

On passa outre aux observations de la commission, et la redevance tréfoncière fut maintenue : le législateur a donc, suivant les termes mêmes du Corps législatif, reconnu le droit préexistant du propriétaire de la surface.

Regnaud de Saint-Jean d'Angély, dans son exposé des motifs, reconnaît « qu'attribuer les mines au domaine public, c'était blesser les principes consacrés par l'article 552 du Code civil, dépouiller les citoyens d'un droit consacré, porter atteinte à la grande charte civile, premier garant du pacte social... Le droit du propriétaire de la surface ne doit pas être méconnu, ni oublié ».

De même, Stanislas de Girardin, malgré ses préférences évidentes pour le système de l'Assemblée nationale, constate que l'article 552 du Code civil donne au propriétaire du sol un véritable droit sur les richesses minérales enfouies dans son sous-sol, et que proclamer que les mines sont des propriétés publiques serait annuler cet article : pour lui, la redevance est une « reconnaissance formelle des droits » que les propriétaires tiennent du Code civil.

Aux yeux de l'éminent rapporteur, l'institution d'une propriété souterraine distincte de la propriété superficielle paraît être une véritable expropriation nécessitée par l'intérêt public : il semble l'assimiler à l'acte par lequel la société « oblige le propriétaire à céder tout ou partie de sa possession, lorsqu'elle est réclamée au nom de l'utilité générale ».

On aboutit donc à cette conclusion : Les mines, avant leur

(1) Observations du 17 mars 1810.

concession, font partie de la propriété de la surface. La concession, pour des motifs d'intérêt social, en exproprie le propriétaire, mais en lui accordant une indemnité de dépossession.

Cette opinion est acceptée par plusieurs auteurs (1), et divers arrêts des Cours d'appel et de cassation de France et de Belgique (2).

Mais la coexistence de ce droit du propriétaire de la surface sur le sous-sol minier, avec le droit régalien conféré au gouvernement pour l'attribution de la concession, entraîne pour le premier une restriction capitale : le propriétaire de la surface ne pourra ni se livrer sans concession à l'extraction des substances gisant dans ce tréfonds, ni en disposer (art. 5). L'exercice de son droit de propriété sur les substances visées par l'article 2 de la loi de 1810 lui est absolument refusé. Ce n'est donc qu'un droit purement théorique et nominal.

Toutefois ce droit, quantité négligeable avant la concession, va reprendre, une fois la concession instituée, un réel intérêt pour son titulaire : celui-ci, en effet, aura soit une part des produits de l'extraction, soit une indemnité, et si l'on se reporte aux travaux préparatoires, on constate que, dans la pensée de Napoléon, la redevance tréfoncière devait être fixée à un taux relativement élevé (3). Il faut cependant convenir que le vœu

(1) Troplong, *Moniteur*, 8 octobre 1843 ; Cotellet, *Droit administratif*, 11, n° 31 ; Dalloz, *Rép. alph.*, *Mines*, n° 53 ; Demolombe, *Cours de Code Napoléon*, IX, n°s 645 et 647 ; Aubry et Rau, 11.180 ; Delebecque, 3^e partie, « Introduction » ; Féraud-Giraud, 1.15 ; Bury, n°s 24 et suiv.

(2) V. notamment deux arrêts de la Chambre des requêtes des 1^{er} février 1841 et 3 février 1847, S. 41.1.121, et D. P. 57.1.93, et les arrêts de la Cour de cassation belge des 4 février 1847 et 26 avril 1849, *Pasicrisie*, 47.1.466. 49.1.389.

(3) Le ministre de l'intérieur avait, à la séance du Conseil d'Etat

du législateur n'est que rarement entendu ; le système de l'accession perd chaque jour de ses partisans, et l'immense majorité des redevances tréfoncières accordées depuis cinquante ans est absolument insignifiante : c'est presque toujours 5 ou 10 centimes seulement par hectare, et parfois même 2 ou 3. Michel Chevalier a donc pu, sans paradoxe, déclarer à la Société d'économie politique qu'il n'y avait là « qu'un simple coup de chapeau » à l'article 552 du Code civil.

Aussi, dès longtemps, d'autres auteurs ont-ils protesté contre cette façon d'interpréter la loi de 1810 (1), et affirmé que la mine avant d'être concédée est *res nullius*.

2° Ces auteurs ne contestent pas que la pensée de Napoléon ne fût, au point de vue juridique, contradictoire dans ses deux termes, et que les discussions devant le Conseil d'Etat, ne laissent une impression favorable à la thèse précédente.

Mais en est-il de même des discussions au Corps législatif (2) ? Il est intéressant de le rechercher, car en définitive c'est le Corps législatif qui a voté la loi. Or, voici ce que nous

du 8 avril 1809, proposé, pour rendre hommage aux vues du chef du gouvernement, de fixer la redevance tréfoncière à 1 ou 2 sous par arpent, c'est-à-dire à environ 10 ou 20 centimes.

Napoléon se refusa à admettre une redevance aussi minime :

« Si le propriétaire du dessus ne l'est pas du dessous, disait-il, il ne lui est absolument rien dû ;... s'il l'est, il faut lui donner une part plus sérieuse dans les bénéfices, et la fixer par l'acte de concession. »

(1) L'un des premiers, M. Lamé-Fleury, dans une lettre insérée au *Journal des économistes*, en septembre 1860 (p. 485), a établi la doctrine aujourd'hui la plus répandue, que soutiennent aussi M. Aguillon (*op. cit.*, nos 10 et 47) et E. Dupont (1.234), de la mine *res nullius*.

(2) On sait en effet que, conformément aux dispositions constitutionnelles de l'époque, les projets du Conseil d'Etat venaient ensuite en discussion devant le Corps législatif.

trouvons dans le rapport fait au nom du Corps législatif par Stanislas de Girardin (1). « L'opinion de votre commission est que la propriété des mines doit être à l'Etat. Elle présume que le projet l'eût dit nettement, s'il eût précédé le Code civil. Le déclarer positivement eût été blesser une de ses dispositions fondamentales. C'est ce qu'on a voulu éviter, et l'on a bien fait... Prononcer que les mines sont des propriétés publiques eût été annuler l'article 552 et non le modifier. Cette modification offrait un problème difficile à résoudre ; il a été résolu de la manière la plus satisfaisante, puisqu'elle est la plus utile à l'intérêt de la société ; il l'a été, en déclarant que les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte délibéré au Conseil d'Etat, mais que cet acte réglera les droits du propriétaire de la surface sur le produit des mines concédées. » Ce rapport repousse donc le système de l'accession. Si le principe de la propriété publique n'est pas écrit en tête de la loi, c'est pour ne pas paraître porter ouvertement atteinte au principe du Code civil ; la dérogation n'en existe pas moins. Les mines ne font point partie du domaine de l'Etat, mais l'Etat seul a le droit d'en disposer, d'en accorder la concession. Le principe de la propriété publique prédomine en fait. La prétendue conciliation entre deux principes qui semblent inconciliables, n'est autre chose que la reconnaissance d'un droit vague et mal défini du propriétaire du sol sur le tréfonds ; c'est une concession bien minime aux adversaires de la propriété publique.

L'examen des textes de la loi de 1810 semble confirmer cette conclusion. Les articles 16 et 17 de la loi mettent sur le même pied le superficiaire et l'inventeur, relativement aux droits qu'ils ont sur la mine. Or, si le premier avait un droit de pro-

(1) Vautrin et Batbie, *Recueil des lois administratives*, p. 1245.

priété, il n'y aurait pas de raison pour ne pas en dire autant du second. L'article 19 qualifie la mine de propriété nouvelle, et ne la considère pas comme dépendante de la surface, comme en formant partie intégrante, au même titre par exemple que l'alluvion. Tandis que le terrain d'alluvion est soumis aux servitudes ou aux hypothèques qui grèvent l'immeuble auquel il vient s'ajouter, l'hypothèque constituée sur la surface ne s'étend pas à la propriété minérale, cela alors même que cette dernière est réunie à la superficie dans les mains du propriétaire (1). La redevance payée au superficiaire s'ajoute seulement à la valeur du fonds pour garantir l'hypothèque. Mais cette redevance ne représente point la valeur de la mine ; elle est loin d'équivaloir au prix payé pour une expropriation. Cette redevance s'explique surtout par l'obligation d'indemniser le propriétaire de la dépréciation causée à son immeuble par la création d'une propriété souterraine. Elle est la concession obligée aux idées de Napoléon, une sorte d'essai de conciliation tenté entre les principes de la législation spéciale et ceux du droit commun. Détacher juridiquement les mines de la surface n'était pas chose facile. On venait à peine de rédiger le Code civil et d'inscrire dans un des articles fondamentaux de ce Code, l'article 552, une disposition portant que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ; que le propriétaire peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir. Sans doute, on avait ajouté, « sauf les modifications, résultant des lois et

(1) Ce dernier principe ne serait plus vrai au regard des créanciers pourvus d'une hypothèque générale portant sur les biens du superficiaire. Cette hypothèque s'étendant aussi à tous les biens à venir (art. 2123, C. civ.) portera dans notre hypothèse sur la mine concédée au propriétaire de la surface.

règlements relatifs aux mines », mais sans chercher le sens de cette proposition, il n'y avait là qu'une base bien fragile pour proclamer la négation du principe inscrit au début de l'article. Pour parvenir à séparer les mines du sol, il a fallu accorder la taxe tréfoncière, mais comment soutenir que cette redevance minime est la représentation d'un droit de propriété ? Réunit-il les caractères essentiels du droit de propriété ? Il est impossible de l'admettre. Le prétendu propriétaire peut être dépouillé de son droit sans les formalités tutélaires de l'expropriation, il ne peut jouir de sa chose sans obtenir de concession, il ne peut la transmettre, en résumé, il n'a sur elle aucun des droits essentiels qui constituent la propriété. Du reste, cette propriété est créée exclusivement par l'acte de concession. Avant d'avoir été concédée, la mine est considérée, dans le système de 1810, comme une non-valeur, comme une chose hors du commerce, et non encore susceptible d'appropriation privée. Elle n'existe en tant que bien que du jour de la concession.

Si l'on veut voir dans cette opinion une violation de l'article 552 ; on peut aussi bien dire que le système de l'accession, constitue une violation d'un autre principe aussi important, celui de l'article 545, qui protège toute propriété sans distinction. Et du reste, cette opinion ne contredit pas aussi manifestement qu'elle le paraît tout d'abord l'article 552. Les derniers mots de l'article, qui suivent la proclamation des droits du propriétaire, laissaient assurément la porte ouverte à une modification à la proposition qui en forme le point de départ. Napoléon aurait pu rejeter le principe de l'accession, en respectant à la lettre le Code civil ; mais il a considéré trop exclusivement le principe de l'article 552. Une observation historique montre d'ailleurs très bien que l'article 552 semblait réserver le principe de la propriété des mines : alors qu'il

n'était qu'à l'état de projet, un ingénieur des mines avait prévu et combattu à l'avance la fausse interprétation qu'on pourrait lui attribuer, et concluait à ce que les mines fussent déclarées propriétés publiques (1). La Cour de Lyon avait aussi émis une observation dans le même sens (2). Au surplus l'article 552 n'aurait-il fait aucune restriction, qu'il serait toujours possible de prétendre que la loi de 1810, postérieure au Code civil, a pu y déroger en vertu de la maxime : *Specialia generalibus derogant*.

Les partisans de l'opinion adverse disent que les articles 5 et 7 de la loi, combinés avec l'article 552 du Code civil, prouvent qu'il n'est dérogé au principe posé par ce dernier article qu'en ce qui concerne les mines déjà concédées, et que, pour les autres, la règle reste entière, c'est-à-dire que jusqu'à l'acte de concession, elles forment avec la surface un tout indivisible, soumis au droit commun de l'article 552. Mais l'article 552, loin de consacrer les droits du propriétaire du sol « sur les mines » sauf les modifications des lois relatives à celles-ci, peut très bien, au contraire, paraître consacrer les droits du propriétaire « sur le dessous », sauf les modifications que les lois sur les mines peuvent y faire, et qui peuvent aller jusqu'à refuser au superficiaire un droit de propriété sur le tréfonds minéral, dont aucun acte émané de la puissance publique n'est venu autoriser l'exploitation. C'est en réalité le droit de fouille du maître que nous trouvons consacré dans l'article 552. Si ce droit est absolu lorsque le tréfonds ne renferme aucune richesse minérale, il se trouve soumis, dans le cas contraire, à des restrictions d'une gravité tout exceptionnelle et résultant de la loi de 1810 elle-même. C'est ainsi que

(1) *Journal des mines*, n° 50, p. 898.

(2) Observations des Cours d'appel.

tous les travaux souterrains qui pourraient dégénérer en une véritable exploitation, sont interdits au superficiaire (1) ; qu'il ne peut s'approprier sans une autorisation spéciale les produits amenés à la surface, ou extraits par un tiers non concessionnaire ; que son droit n'est pas exclusif, puisque l'Etat peut, nonobstant son consentement, autoriser un tiers à pratiquer des fouilles (2), et enfin que ce droit cesse dans l'intérieur du périmètre concessionnel du jour où intervient l'acte de concession. Telles sont, d'une façon générale, les diverses restrictions auxquelles la loi de 1810 soumet le droit de fouille du propriétaire du sol, consacré par l'article 552 du Code civil. Il en résulte que ce dernier, ne pouvant utiliser d'une façon quelconque les produits minéraux enfouis au-dessous de la surface, on ne peut lui reconnaître un droit de propriété sur ces produits, aussi longtemps tout au moins qu'un acte de concession n'est pas venu lui en attribuer la libre disposition.

Ce qui tend encore à prouver que la loi n'a pas adopté, pour les mines, la théorie de l'accession, c'est qu'elle n'a conservé ce dernier système que pour deux catégories restreintes d'exploitations, qui ne forment point des mines telles que les entend la loi ; et qui, soit par la nature des substances minérales dont elles se composent, soit par la manière dont elles sont mises en valeur, avaient beaucoup moins besoin d'un régime spécial : ce sont les minières et les carrières. Aussi était-il très important d'établir une classification bien nette des substances minérales, puisque l'attribution de la

(1) Article 12, loi de 1810 ; la jurisprudence a même décidé que le propriétaire du sol qui, de son chef, entreprendrait une exploitation se rendrait passible de peines correctionnelles. V. Cass., 7 août 1839 précité.

(2) Loi de 1810, art. 40.

propriété est en jeu. C'est là l'objet des articles 2, 3 et 4 de la loi, dont le premier fixe l'objet de la propriété des mines : la nature des gîtes minéraux forme la base de ce classement (1). On admet dans la pratique qu'il appartient au gouvernement, après avis du Conseil d'Etat, de classer les substances nouvelles qui viendraient à être découvertes, d'après les règles énoncées aux articles ci-dessus (2).

3° S'il est bien établi que la mine est *res nullius* antérieurement à la concession, il ne faudrait pas en conclure que ses produits sont des biens vacants et sans maître qui, comme tels, appartiennent à l'Etat. Jusqu'à la concession, l'Etat lui-même ne peut avoir sur la mine aucun droit de propriété. Les biens vacants et sans maître, qui sont en effet attribués à l'Etat par les articles 539 et 713 du Code civil, consistent dans des choses susceptibles d'une utilisation immédiate et d'une appropriation privée, dans des choses ayant le caractère de biens dans toute l'acception juridique du mot. Or, cette condition fait complètement défaut à la mine non concédée ; et l'on pourrait même dire, avec un peu d'exagération peut-être, qu'elle est frappée d'une stérilité en quelque sorte absolue. Elle ne saurait donc être attribuée au domaine privé. Elle ne l'est pas davantage au domaine public, car la caractéristique du domaine public, c'est d'une part d'être insusceptible de propriété privée, ce qui n'est pas le cas, de l'autre d'être en principe destiné à l'usage public, ce qui est encore moins compatible avec la nature matérielle de la mine. Il est bien certain que la mine, telle que la conçoit la loi de 1810, ne rentre dans aucune de ces catégories, elle n'est ni la propriétaire du superficiaire, ni celle de l'Etat. Si elle est *res nullius*,

(1) Férand-Giraud, *Code des mines et mineurs*, t. I, n° 4.

(2) Ordonn., 49 juillet 1843, t. III, p. 377.

c'est en ce sens qu'elle n'appartient à personne, mais non en ce sens que tout le monde puisse s'en emparer, puisque la loi en règle l'attribution. Elle est *res nullius* en ce sens au contraire, que nul ne peut s'en emparer. Mais comme il faut bien qu'elle soit utilisée, la loi organise le système de la concession. On pourrait donc dire, qu'en somme, rien n'est changé, que le principe de la propriété minière, tel qu'il se dégage de l'ensemble des dispositions de la loi de 1810, celui autour duquel viendront se grouper toutes les prescriptions accessoires de cette loi, n'est autre chose que celui qui se retrouve dans le dernier état du droit romain, que l'ancien droit français avait adopté sous le nom de droit régalien, et que Mirabeau proclamait à la veille de la Révolution. Ce principe n'est pas proclamé comme dans la loi de 1791 ; mais, en revanche, il n'a pas à subir des restrictions capables d'annihiler tous ses bons effets. Il peut, comme en 1789, se présenter sous la formule : toutes les mines sont à la disposition de la nation. Seulement, ce qu'il y a de changé, et profondément, c'est la façon dont la nation, c'est-à-dire les Pouvoirs publics, vont disposer de la mine au mieux des intérêts généraux. Ils vont en disposer, cette fois, définitivement, en créant de véritables propriétaires des gisements miniers. Le point de vue important de la loi de 1810, ce n'est pas la question, d'ailleurs un peu oiseuse, de la propriété de la mine avant sa concession, mais celle de la propriété de la mine concédée. On peut dire que ce n'est guère que ce point de vue qui a guidé les législateurs, et surtout Napoléon, c'est même le seul pratique. Et c'est lui maintenant que nous allons étudier.

SECTION II. — La propriété du concessionnaire.

Les mines étant des biens libres dont la société peut disposer, que va-t-on faire de ces biens disponibles ? L'Etat les exploiterait-il ? Allait-il recourir à une amodiation, ou confier, à titre de propriété, les mines à des particuliers ? Le législateur se trouvait ici complètement libre de répondre au mieux des besoins sociaux.

On venait, avons-nous dit, de rédiger le Code civil ; et des débats qui l'avaient préparé, le droit de propriété sortait indiscuté. Les législateurs du premier Empire n'avaient pas eu à envisager seulement le côté juridique de la propriété, ils avaient eu à se préoccuper du côté social. Or, à ce dernier point de vue, ils n'étaient pas sans avoir compris tout ce qu'il y a de fécond dans ce principe, tout ce que l'on peut attendre de l'initiative du propriétaire, de l'esprit de suite, du soin, des prévisions intelligentes qu'il apporte à l'exploitation. Ils s'étaient rendus compte que la propriété assure la meilleure mise en valeur des biens ; et que, comme le dit si justement M. Cauwès, elle seule peut prêter à l'activité économique la force d'expansion indéfinie que le progrès des sociétés réclame (1). Ces considérations s'appliquaient aux mines comme à la propriété ordinaire et devaient leur dicter le parti à prendre. La loi de 1810 crée et organise la propriété des mines ; et elle le fait, parce qu'elle trouve dans la propriété un gage de bonne exploitation, une garantie utile au point de vue social. Cette idée fondamentale de la loi se manifeste plusieurs fois au cours des travaux préparatoires. « La création d'une propriété nouvelle, séparée de la surface et dont l'Etat doit disposer pour

(1) Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. I, p. 282.

l'intérêt commun, paraît une idée heureuse et féconde en grands résultats », disait la commission du Corps législatif dans ses observations (1). Elle ajoute : « La perpétuité des concessions aura l'avantage inappréciable de donner aux concessionnaires cet esprit de prévoyance, de conservation et de perfectionnements qui semble appartenir exclusivement aux propriétaires (2). » De même, Regnaud de Saint Jean-d'Angély, dans l'exposé des motifs : « Pour que les mines soient bien exploitées, pour qu'elles soient l'objet du soin assidu de celui qui les occupe, pour qu'il multiplie les moyens d'extraction, pour qu'il ne sacrifie pas à l'intérêt du présent l'espoir de l'avenir, l'avantage de la société à ses spéculations personnelles, il faut que les mines cessent d'être des propriétés précaires, incertaines, non définies, changeant de mains au gré d'une législation équivoque, d'une administration abusive, d'une police arbitraire, de l'inquiétude habituelle de leurs possesseurs. Il faut en faire des propriétés auxquelles toutes les définitions du Code civil puissent s'appliquer (3). » Ces citations montrent suffisamment quel était l'objet que la loi avait en vue. Elle ne cesse, il est vrai, se servant du vocabulaire en usage, d'employer le mot « concession » pour qualifier l'acte par lequel est constituée la propriété minière. Mais il ne faut pas se laisser induire en erreur par la terminologie. Le rapporteur au Corps législatif avait eu soin de faire remarquer que ce mot n'est pas employé ici dans son acception constante. « L'esprit de cette disposition est évident, disait-il ; il a pour but d'imprimer le caractère de la propriété aux mines ouvertes et exploitées à titre légitime. Or, quand l'esprit de la loi est évident,

(1) Locré, *op. cit.*, p. 347.

(2) Locré, p. 349.

(3) Locré, p. 383-384.

il est facile d'en fixer le véritable sens (1). » Du reste Napoléon, dans la discussion au Conseil d'Etat, avait affirmé plusieurs fois l'intention de créer de véritables propriétés. Il fait bien ressortir la différence qui existe entre les mines simplement concédées, au sens ordinaire du mot, qui ne se trouvent qu'en passant dans les mains des exploitants, qui peuvent leur être retirées par un simple décret, et les mines attribuées à titre de propriété et qui sont aussi inviolables, même par rapport à la toute puissance impériale, que la ferme d'un propriétaire ou le champ d'un cultivateur. Il résume ainsi sa pensée : « Le secret ici est donc de faire des mines de véritables propriétés et de les rendre par là sacrées dans le droit et dans le fait (2). »

La conclusion tirée de l'étude des travaux préparatoires de la loi de 1810 est confirmée par un texte formel de la loi elle-même. L'acte de concession, porte l'article 7, « donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme les autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés, conformément au Code civil et au Code de procédure civile ». On ne saurait tirer argument, contre les droits des concessionnaires, de leur origine administrative. Il est facile de montrer, à l'aide des travaux préparatoires de la loi de 1810, que le législateur n'a pas entendu faire de la concession des mines un acte de faveur ou de pure administration. Sans aller jusqu'à consacrer des droits de préférence, il admet cependant des motifs de préférence. Des intérêts opposés et différents sont en présence : le ministre est un « juge » (3) délégué par la loi pour les concilier.

(1) Locré, p. 422

(2) Locré, p. 455.

(3) ART. 16. — Dans le projet primitif soumis au Conseil d'Etat,

Du pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement dans la délivrance des concessions, il ne faudrait pas conclure non plus qu'il peut subordonner l'obtention des concessions à telles conditions que bon lui semblera. Il ne s'agit point ici d'un particulier qui dispose de son bien. Le gouvernement fait un acte de souveraineté en vertu d'une délégation qu'il a reçue de la loi, et n'a trait qu'au choix du concessionnaire et non aux conditions de la concession. Celles-ci ont été fixées par le législateur lui-même, qui a défini dans de nombreux articles le régime auquel il entendait soumettre les mines ; le gouvernement ne saurait rien y ajouter et y rien omettre, et ce serait un véritable excès de pouvoir que de vouloir, par une voie indirecte, aggraver les charges des concessionnaires ou modifier la nature des droits conférés (1).

La concession d'une mine crée donc une propriété nouvelle, et cette propriété est immobilière rationnellement et aux termes mêmes de la loi. L'application de ce principe engendre

on avait proposé tout d'abord un droit de préférence en faveur de l'inventeur ; puis, à son défaut, au profit du propriétaire ; il avait disparu de la rédaction définitive, mais la commission du Corps législatif en demanda le rétablissement. On n'adopta pas cette opinion, parce que « il y a dans ces sortes de demandes un concours si varié de circonstances, qu'il paraît préférable de laisser à l'autorité la faculté de les apprécier », dit le comte de Girardin dans son rapport. D'ailleurs, ajoute-t-il un peu plus loin, le gouvernement, en se réservant la faculté de statuer, n'exclut aucun motif de préférence ; mais se réserve de les peser tous et d'accorder la concession à celui qui en réunira le plus en sa faveur. Telle est l'origine de l'article 16, portant que le gouvernement juge des motifs ou des considérations d'après lesquelles la préférence doit être accordée aux demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres.

(1) La section des travaux publics au Conseil d'Etat a émis de nombreux avis en ce sens. Citons à titre d'exemple celui du 12 avril 1859, rapporté aux *Annales des mines* de 1876, p. 236.

une foule de conséquences, relatives aux démembrements de la propriété, usufruit (1), usage (2) et hypothèque (3), aux droits d'enregistrement (4), à la transcription (5), à la saisie (6), à la rescision pour cause de lésion (7), au contrat de mariage (8), à l'immobilisation de certains accessoires (9), à la mobilisation des matières extraites (10), et des actions et intérêts dans les sociétés (11).

De même qu'une mine est susceptible d'hypothèque, elle peut être encore affectée d'un privilège immobilier, pour la garantie de certaines créances, et à charge par le créancier de remplir les conditions et d'observer les formalités prescrites par le Code civil (12). C'est là un autre point d'analogie avec la propriété superficière.

Au surplus les mines forment non seulement des immeubles, comme les fonds de terre, mais elles présentent aussi les caractères de toute propriété : la perpétuité, la transmissibilité et l'inviolabilité. Lorsque l'article 7 de la loi dit que la concession donne la propriété perpétuelle de la mine, il

(1) Art. 598, C. civ.

(2) Art. 630, C. civ.

(3) Art. 2418, C. civ., 19 et 24, loi de 1810.

(4) Art. 69, § VII, loi du 22 frimaire an VII.

(5) Art. 1^{er}, loi du 23 mars 1855.

(6) Art. 673 et suiv., C. proc. civ.

(7) Art. 1674 et suiv., C. civ.

(8) Art. 1401 et suiv., C. civ.

(9) Cpr. art. 524, C. civ., et art. 8, loi de 1810.

(10) Art. 9, loi de 1810. Ce texte renferme cependant une dérogation au droit commun en ce qu'il déclare meubles les approvisionnements (Cpr. art. 524, C. civ.).

(11) Art. 8, loi de 1810, et 529, C. civ. — Ce sont des meubles incorporels (Bruxelles, 10 mars 1838, *Jur. belge*, 1838.2.358).

(12) Art. 20, loi de 1810, et 2106, C. civ., ; Baudry-Lacantinerie et de Loynes, *Privilèges et hypothèques*, t. I, n. 736 et 883.

consacre une innovation rationnelle et heureuse. L'ancien régime avait accordé des concessions illimitées, mais révoquées souvent arbitrairement ; et l'un des vices principaux de la loi de 1791 consistait dans la limitation de la durée de la concession à cinquante années. Ce caractère de perpétuité n'est pas exclusif de toute déchéance, comme nous le verrons. L'assimilation de la propriété minière et de la propriété superficielle au point de vue de la transmission, résulte aussi de l'article 7 de la loi. Dès le 22 mars 1806, Napoléon disait au Conseil d'Etat : « A part la nécessité d'une concession, la propriété des mines doit rentrer dans le droit commun ; il faut qu'on puisse les vendre, les donner, les hypothéquer d'après les mêmes règles qu'on aliène ou engage une ferme, une maison, en un mot un immeuble quelconque (1). » Cette assimilation est même si complète, ainsi que le voulait Napoléon, qu'il est peu possible de douter, malgré les inconvénients économiques de cette solution, que l'article 7 ait abrogé, en ne le visant pas, l'arrêt de nivôse an VI, qui subordonnait l'efficacité de la transmission à l'obtention de la part du cessionnaire de l'autorisation gouvernementale (2). Enfin, et c'est là le dernier caractère qu'elles ont de commun, la propriété minérale est inviolable comme celle de la surface. Déjà, Henri IV avait affirmé, dans l'édit de janvier 1601, « que les propriétaires de mines ne pourraient être dépossédés, ni leurs associés, successeurs et ayants cause, des mines qu'ils travailleront » (3).

Mais ce qui n'était qu'une disposition isolée, devint un principe général dans la bouche de Napoléon, qui disait au Conseil

(1) Locré, t. IX, p. 143.

(2) Arrêt du Cons., 21 août 1810, Dalloz, *J. G.*, V^o Mines, n^o 74 ; Ordonnance du 21 juin 1839 ; Lebon, IX, 2^e série, p. 346.

(3) Lamé-Fleury, *op. cit.*, p. 84.

d'Etat « qu'il fallait considérer le propriétaire de la mine comme un particulier qui ne perd sa propriété que comme le propriétaire d'un champ, d'une maison, perd la sienne » (1). Ce caractère d'inviolabilité pouvait, à la rigueur, être regardé comme une conséquence nécessaire de la perpétuité ; mais, telle était son importance, que le législateur a cru devoir lui consacrer une mention particulière dans l'article 7. L'inviolabilité de la propriété minière a été solennellement affirmée dans les arrêts célèbres de la Cour de cassation des 18 juillet 1837 (2) et 3 mars 1841 (3), sur le procès des mines de Couzon ; par l'arrêt du Conseil des mines de Belgique du 27 décembre 1851 (4) ; enfin par un arrêt de rejet du 1^{er} mars 1853 (5).

SECTION III. — Restrictions à la propriété des mines.

Il convient cependant de ne rien exagérer. Si la loi de 1810 a entendu, en principe, faire des mines de véritables propriétés, elle comporte des exceptions qui font des mines des biens soumis à un régime spécial. Ces dérogations à la législation générale qui proviennent de la nature même des mines, des caractères de la concession, du mode d'exploitation, constituent le trait distinctif du système régalien.

Il est d'abord certaines exceptions qui proviennent de la constitution géologique des mines. Dans le but d'éviter le morcellement à l'infini, qui eût été la ruine de l'industrie mi-

(1) Locré, t. IX, p. 387.

(2) S. 37.1.661.

(3) S. 41.1.259. — Add. Pardessus, *Revue de législation et de jurisprudence*, t. IV, p. 135.

(4) *Pasicrisie*, 1851.2.239.

(5) D. 53.1.133.

nérale, l'article 7 de la loi subordonne à une autorisation, la validité de la vente par lots et du partage d'une mine. Faut-il aussi signaler l'obligation, pour les concessionnaires, de former, si besoin en est, des syndicats de défense (1) ? Ce n'est point là, à vrai dire, une dérogation au droit commun, mais l'application d'un principe général, déjà mis en vigueur par la loi du 16 septembre 1807, plus tard par celle du 21 juin 1865.

La dérogation principale aux principes juridiques consiste dans la disposition qui permet au gouvernement d'intervenir en cas de cessation ou de suspension des travaux. Cette dérogation tient à la différence qui existe entre les mines et les autres biens. Tandis que ces derniers constituent des propriétés préexistantes que la loi n'a qu'à reconnaître, les mines sont des biens disponibles sur lesquels, en vertu d'un droit éminent et en prévision de l'intérêt de tous, la société crée de toutes pièces, le droit de l'exploitant. Ce droit, tel qu'il est conféré par l'Etat, n'est pas sans portée ; il autorise à entreprendre les travaux et assure un droit certain sur le produit éventuel des fouilles ; il entraîne l'obtention d'un périmètre dans lequel le concessionnaire exerce un véritable monopole. C'est dans la garantie de ce privilège que consiste vraiment l'apport de l'Etat ; il y a là plus que la simple faculté de fouille, plus que la rémunération du travail, car des minerais, auxquels on ne parviendra peut-être qu'après un travail fort long, sont réservés. En constituant ce monopole, l'Etat a aussi aliéné les droits de la société, puisqu'il a soustrait à toute autre recherche les substances situées dans le périmètre. Tous ces avantages doivent avoir une contre-partie, et c'est là que nous trouvons la source des obligations des concessionnaires, et des droits de l'Etat. L'Etat a établi le système des concessions,

(1) Art. 1^{er}, loi de 1838.

parce qu'il a considéré que c'était celui qui répondait le mieux aux besoins sociaux. Il ne réserve les richesses minérales à certaines personnes que pour qu'elles ne restent pas improductives, s'il leur accorde des faveurs spéciales, c'est pour diriger et maintenir leur activité dans cette branche de l'industrie. En même temps, l'exploitation est la justification de la propriété du concessionnaire. Lorsqu'il sera arrivé, par de laborieux efforts et des avances considérables, à faire du minerai une marchandise utilisable, sa propriété aura les mêmes bases que toute autre : le travail et l'incorporation des capitaux. Si l'on ajoute à ces considérations tirées de la nature du droit du concessionnaire les contre-coups que peut avoir l'interruption ou le simple ralentissement de l'extraction, on aura justifié l'intervention de l'Etat dans le cas qui nous occupe. Ces considérations inspiraient certainement les auteurs de l'avant-projet de la loi de 1810 (1), lorsqu'ils voulaient forcer les concessionnaires à entretenir l'exploitation en activité, et proposaient la déchéance au bout d'un certain temps d'interruption. Lors de la discussion, on vit se renouveler la lutte entre les partisans de la propriété publique et Napoléon, toujours imbu des principes du Code civil ; elle se termina à nouveau par la rédaction d'un article ambigu et transactionnel. C'est en vain que Regnaud de Saint-Jean-d'Angély tente d'établir la distinction rationnelle à faire entre les mines et les autres propriétés, en faisant remarquer « qu'on peut toujours rebâtir un moulin, au lieu qu'on ne retrouve pas toujours une mine » (2). Napoléon lui répond : « On n'oblige pas un propriétaire à abandonner sa ferme lorsqu'il cesse de l'exploiter. Pourquoi en serait-il autrement des mines ? Le principe de l'abandon ne peut être

(1) Loqué, *op. cit.*, p. 71.

(2) Loqué, *op. cit.*, p. 295.

admis, dans un pays où la propriété est libre ; et puisque les mines sont de véritables propriétés, il est impossible de faire à leur égard des exceptions au droit commun (1). » Ces observations firent supprimer les deux titres du projet, relatifs à l'abandon et à la cessation de l'exploitation. L'article 49 porta seulement « que si l'exploitation était restreinte et suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendraient compte au ministre de l'intérieur, pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendrait ». L'exposé des motifs donne de cet article le commentaire suivant : « Si les exploitations étaient restreintes, mal dirigées, suspendues, ou laissaient des craintes pour les besoins des consommateurs, la concession était jadis révoquée. Un tel système est incompatible avec la propriété des mines. Il y sera pourvu, s'il se présente, sur le rapport du ministre de l'intérieur, comme dans des cas extraordinaires et inhabituels que la législation ne peut prévoir. » Ainsi, le législateur de 1810 a voulu assimiler d'une façon absolue les mines aux autres propriétés ; l'article 49 n'a trait « qu'à des cas extraordinaires et inhabituels » ; il n'établit pas de sanction, laissant au chef de l'Etat le soin de décider. Le cas pouvait se présenter aussi bien pour toute autre propriété que les mines ; on eût agi de même, comme le disait Napoléon, « si l'on eût scié les blés verts, arraché les vignes renommées, transformé vingt lieues de terre fromenteuses en un parc... car l'abus de la propriété doit être réprimé toutes les fois qu'il nuit à la société » (2). Cependant, à peine la loi de 1810 était-elle appliquée, qu'on s'aperçut des dangers que peut causer la faculté de ne pas exploiter ; un projet de loi fut élaboré, mais non examiné ; la question ne devait se représenter qu'en 1838.

(1) Locré, p. 296.

(2) Locré, p. 295.

*
* *

En ce qui concerne le pouvoir de surveillance et de contrôle réservé aux ingénieurs des mines, certains auteurs ont voulu voir là une dérogation au droit commun, et un exemple d'ingérence de l'administration. C'est méconnaître la portée des dispositions de la loi de 1810, et en particulier de l'article 50, qui n'admet d'intervention « que si l'exploitation compromet la sûreté publique, la conservation des puits, la solidité des travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitants de la surface ». Il n'y a là que l'exercice des pouvoirs généraux de l'administration. L'article 48 dit bien que les ingénieurs observeront la manière dont l'exploitation est faite, mais il ajoute qu'ils « se borneront à éclairer les propriétaires sur ses inconvénients et son amélioration ». Dans le projet primitif, on prévoyait une action beaucoup plus étendue, d'accord en cela avec les précédents historiques. Le droit de surveillance, commandé impérieusement par la nature des choses, a existé dès les temps les plus reculés, il était dévolu, sous l'ancienne monarchie, au grand maître ou à ses délégués, et rentrait, au XVIII^e siècle, dans les attributions des intendants et du contrôleur général des finances. On restreignit, sur les observations de l'empereur, les pouvoirs accordés à l'autorité publique. Dans la séance du 3 février 1810, Napoléon se fit le défenseur de l'initiative privée, du droit de propriété. « Les légers inconvénients que la section prévoit doivent, dit-il, céder à ce grand principe constitutif de la propriété que le propriétaire a le droit d'user et d'abuser... L'esprit de propriété remédie à tout... C'est un grand défaut pour un gouvernement que de vouloir être trop père ; à force de sollicitude, il ruine la liberté et la propriété (1). » Cependant,

(1) Locré, t. XXIV, n° 18-20.

dès la séance suivante, l'empereur trouvait que la nouvelle *rédaction* « ne donnait pas assez d'*action* aux agents de l'administration » ; il limitait, d'une façon rationnelle, les droits des préfets et des ingénieurs. « Les préfets doivent être chargés de surveiller les exploitations, sous les rapports de l'utilité et de la salubrité publiques. Les ingénieurs connaîtront le mode d'exploitation usité dans les mines ; s'ils reconnaissent qu'il est nuisible à l'intérêt public, il doivent en informer l'autorité ; mais si ce mode d'exploitation n'a d'autre inconvénient que de ne pas rendre au propriétaire tout le produit qu'il pourrait retirer, les ingénieurs n'ont pas le droit de le réformer (1). De cette discussion est sortie la rédaction actuelle. L'administration a une double mission à remplir : une mission de commandement et une mission de conseil. La première s'applique aux dangers que les exploitations peuvent présenter pour la sûreté des travaux et la sauvegarde de ceux qui s'y livrent, pour la sûreté de la surface, pour la sécurité publique ; l'administration a le droit de commander à l'effet de prévenir et de réprimer les accidents, et les dispositions de la loi à cet égard furent plus tard développées par le décret du 3 janvier 1813 et l'ordonnance du 26 mars 1843. Mais sa surveillance et son autorité de police disparaissent, et elle ne peut que donner des conseils, dans tout autre cas, qu'il s'agisse de faire commencer l'exploitation des mines concédées, ou de les faire exploiter le plus avantageusement et le plus économiquement possible. Quant aux pouvoirs dont est armée l'administration, l'article 50 de la loi autorise le préfet à pourvoir aux dangers résultant de l'exploitation, « ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie et suivant les lois » (2), c'est-à-dire qu'il peut faire exécuter d'office tous les

(1) Locré, t. XXV, n° 38.

(2) Loi du 29 floréal an X, art. 2, 3 et 4.

travaux nécessités par la sécurité publique. La loi du 27 avril 1838 accordera plus tard au ministre le droit de prononcer le retrait de la concession, pour assurer le paiement des dépenses nécessitées par ces travaux. Ce n'est là qu'une mesure d'exécution, prise par un créancier vis-à-vis d'un débiteur insolvable. Sans doute, la procédure est simplifiée, l'intervention judiciaire exclue ; mais les principes sont saufs, car il n'y a expropriation que faute de paiement d'une dette, il y a vente aux enchères publiques, et le surplus du prix, resté disponible, appartient au concessionnaire évincé. Si la sûreté publique est compromise, non plus par l'exploitation elle-même, mais par sa suspension, la sanction est plus sévère. Le gouvernement, en vertu des dispositions combinées des articles 49 de la loi du 21 avril 1810, et 10 de la loi du 27 avril 1838, peut aller jusqu'à prononcer le retrait de la concession. Il appartiendrait seulement au Conseil d'Etat, saisi du recours contentieux, d'apprécier les motifs allégués pour prononcer la déchéance, dans les deux cas que nous venons d'examiner, de voir s'il y a lieu de prendre une mesure aussi grave, « d'essayer en un mot, comme le dit un avis de la section des travaux publics, de concilier la surveillance de police confiée à l'administration, avec le droit de propriété pleine et entière reconnu par la loi aux concessionnaires » (1).

Parmi les restrictions apportées au droit de propriété du concessionnaire, il faut mentionner ensuite les redevances qui lui sont imposées en faveur de l'Etat, du propriétaire, et de l'indemnité qu'il doit à l'inventeur. C'est là, en effet, l'un des caractères saillants de cette œuvre et du droit régalien en général : la part faite à des systèmes opposés, l'essai de conciliation entre des intérêts différents. En ce qui concerne

(1) Dupont, *Cours de législation des mines*, 1881, p. 217.

l'Etat, les mines supportent un impôt spécial composé de deux éléments : l'un fixe, réglé d'après l'étendue de la concession ; l'autre proportionnel, sorte de contribution annuelle, comme le dit la loi, à laquelle les mines sont assujetties pour leurs produits. Cette dualité d'impôts s'explique par les travaux préparatoires. Les avis étaient partagés au Conseil d'Etat (1). Les uns disaient que la redevance fixe évitait l'immixtion de l'Etat dans les concessions, et limitait leur étendue ; les autres trouvaient que l'impôt proportionnel était plus équitable. A titre de conciliation, on finit par admettre les deux redevances (2).

Pour la redevance due au propriétaire du fonds, le rapporteur de la commission du Corps législatif disait « que la loi réalisait la modification prévue par l'article 552 du Code civil, qu'elle faisait de la mine une propriété distincte de la surface ; mais que, pour ne pas préjudicier au droit acquis, la mine détachée de cette surface serait grevée en sa faveur d'une rente foncière, affectée de toutes les hypothèques et charges qui grevaient le sol » (3). Ainsi, la redevance tréfoncière semble bien la représentation du droit vague de tréfonds, d'épave

(1) Locré, *op. cit.*, p. 67, 122, 290, 322.

(2) La redevance fixe est annuelle et son taux est de 10 francs par kilomètre carré. La redevance proportionnelle, dont l'article 35 de la loi a fixé le maximum à 5 0/0, se calcule sur le produit net qu'on obtient en défalquant du produit brut certaines dépenses limitativement déterminées (art. 37, loi de 1810 ; 57, loi du 3 frimaire an VII ; Circ. 12 avril 1849, 1^{er} décembre 1850) ; la déclaration du concessionnaire, successivement contrôlée par un Comité de proposition et un Comité d'évaluation, forme la base de la perception de cet impôt, dont le recouvrement passe, d'ailleurs, par les phases de celui des contributions ordinaires, et peut faire l'objet d'abonnements, ainsi que de demandes en décharge, réduction et remise (Cons. Lamé-Fleury, *Journal des économistes*, janvier 1860 ; Dalloz, *Redevance proportionnelle des mines*).

(3) Locré, XXX, p. 14.

souterraine, qui reste au superficiaire sur les mis concédées. On admet définitivement aujourd'hui, depuis la promulgation de la loi du 27 juillet 1880, qu'elle est fixée par le gouvernement qui a la latitude de régler les droits du propriétaire de la surface au moyen, soit d'une part dans les produits, soit d'une somme fixe, suivant les localités et les circonstances.

Que dire, en terminant, de l'indemnité que l'article 16 de notre loi accorde à l'inventeur ? Il convient tout d'abord de la distinguer du droit consacré à son profit par l'article 46 de se faire rembourser par le concessionnaire de ses frais de recherche et de ses travaux utiles à l'exploitation, règlement qui est de la compétence du conseil de préfecture (1). Cela fait, l'inventeur a le droit d'être dédommagé pour le bénéfice que son travail et sa découverte ont procuré à la société, en mettant à sa disposition une richesse nouvelle (2). Le gouvernement est chargé de ce soin, et comme précédemment, vis-à-vis du superficiaire, il jouit d'une entière liberté d'action ; ou il accordera la concession à l'inventeur, ou il obligera l'exploitant à lui payer, à titre d'indemnité, une somme fixe, proportionnée à la richesse du gîte minéral découvert. C'est là, peut-être, l'un des points les plus critiquables de la loi de 1810. L'arbitraire est ici sans limites, et le gouvernement n'a pas même la ressource, comme pour le superficiaire, de se dire que le droit sur lequel il doit statuer est de ceux qui se contentent d'une minime satisfaction. S'il accorde trop peu, les inventeurs seront découragés et les recherches s'arrêteront ;

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4.

(2) La question d'attribution du titre d'inventeur fait partie du contentieux administratif. Tout individu qui prétend à ce titre peut utilement se pourvoir contre un acte de concession, qui ne lui fait pas application des droits qui y sont attachés. — V. Ducrocq, *Droit administratif*, 6^e édit., n^o 246.

s'il est trop libéral, il accroîtra tellement les charges du concessionnaire que celui-ci ne se présentera pas ou abandonnera l'œuvre commencée. Or toute règle d'évaluation fait défaut. Comment déterminer à l'avance, même approximativement, le bénéfice que l'inventeur pourrait retirer de la mine ? Comment apprécier la part qui doit lui être accordée, alors que, n'exploitant pas lui-même, il n'a aucun capital à déboursier et aucune chance à courir ? Qu'on ne dise pas que ce règlement peut se faire après la mise en œuvre de la mine, ou bien que le concessionnaire et l'inventeur peuvent s'arranger à l'amiable. Aux termes comme dans l'esprit de la loi de 1810, pour les inventeurs comme pour les superficiaires, le gouvernement a seul le pouvoir de régler leurs droits vis-à-vis de ceux auxquels il concède la mine, et il doit le faire par l'acte de concession. Placer entre les mains du concessionnaire une propriété entièrement libre, vraiment nouvelle, purgée par l'acte de concession lui-même de tous les droits des propriétaires, inventeurs ou autres, tel est le vœu formel de la loi (1).

SECTION IV. — Privilèges accordés aux concessionnaires.

Les mines, par leur position même, se trouvent enclavées. Pour parvenir à les découvrir et pour les exploiter, il faut exercer une servitude de passage et même d'occupation sur les terrains de la surface. La loi concède tous les privilèges nécessaires pour atteindre ce but ; mais elle organise en même temps des précautions pour atténuer le caractère onéreux de ces servitudes, et pour prévenir les dommages que les travaux des mines occasionnent fréquemment aux propriétaires de la surface.

(1) Art. 16 et 17, loi 21 avril 1810, et ordonn. 13 janvier 1842, *Ann. des mines*, 4^e série, t. I, p. 797.

Un tiers peut bénéficier du droit de recherche dans un terrain appartenant à autrui. En tant que propriétés ordinaires les mines auraient pu se prévaloir de l'article 682 du Code civil, et, dans ce cas, il n'y aurait pas eu dérogation au droit commun. Mais la loi n'a pas trouvé cela suffisant. Voulant favoriser une industrie importante, et prenant en considération l'intérêt des consommateurs, elle a établi au profit des mines des avantages spéciaux. D'après les articles 683 et 684 du Code civil, la servitude de passage est réglée en tenant compte de l'intérêt des fonds servants et en réduisant les charges au minimum. Pour les mines, on part d'un principe inverse : on a exclusivement en vue l'utilité de l'exploitation à desservir et on établit la pénétration aux endroits qui lui conviennent le mieux. L'utilité directe et évidente, et non la nécessité, est la mesure des droits de l'exploitant. C'est ainsi qu'il peut construire des routes, des chemins de fer, des canaux ; qu'il a la faculté, même en dehors de son périmètre, d'exécuter des travaux de secours, tels que puits et galeries servant à favoriser l'écoulement des eaux ou l'aérage ; qu'il a le droit d'occuper tous les terrains nécessaires pour l'extraction, les préparations diverses à faire subir à la matière première, telles que le triage et le lavage du minerai. Et l'on ne s'est pas arrêté là, comme nous le verrons tout à l'heure en étudiant la loi du 27 juillet 1880.

Cependant la superposition des deux propriétés minérale et superficielle ne saurait conduire à faire de l'une la vassale de l'autre. Quelle que soit l'importance économique de la mine, son propriétaire doit respecter les droits de celui du fonds ; il n'a vis-à-vis de lui d'autres prérogatives que celles établies par la loi. Celle-ci n'autorise les recherches que si l'autorisation préalable du gouvernement a été obtenue et une indem-

nité, sous forme de caution, promise (1) ; elle prescrit même, dans le permis de recherches, le délai pendant lequel elles pourront être faites et les substances auxquelles elles pourront s'appliquer (2). La délivrance du permis de recherches et l'obtention du décret de concession sont précédées d'une enquête dans laquelle les superficiaires doivent être entendus (3). Enfin les cahiers des charges constituent un ensemble de conditions dont le but principal est d'empêcher toute exploitation dommageable (4), conditions à l'exécution desquelles le gouvernement se réserve de veiller, en vertu du droit de surveillance administrative qui lui est conféré.

Au moment où la concession a été accordée, celui qui y prétendait a dû justifier des moyens de satisfaire aux indemnités qui lui seraient imposées (5). S'il doit entreprendre des travaux extérieurs, la condition préalable de toute exécution est la constatation d'utilité faite par le préfet et suivie de son autorisation (6). L'indemnité due au superficiaire ne peut être exigée préalablement (7) ; mais la loi a réglé les bases de sa fixation (8). Si la pièce de terre occupée a été endommagée

(1) Art. 10, loi de 1810.

(2) Circ. minist., 3 août 1810, § 5.

(3) Circ. minist., 3 août 1810, § 5 ; art. 22-30, loi de 1810 et loi du 27 juillet 1880.

(4) Circ. minist., 3 août 1810, § 5 ; décret du 18 novembre 1810, art. 24 ; Circ. minist., 18 décembre 1812, 14 octobre 1813, 8 octobre 1843.

(5) Art. 14, loi de 1810.

(6) Arr. Cons. d'Etat, 22 août 1853 ; aujourd'hui art. 43, mod. par L. du 27 juillet 1880.

(7) Dalloz, *J. G.*, *Suppl.*, V^o *Mines*, n^o 434.

(8) Art. 43 et 44, loi de 1810, aujourd'hui, modif. par loi du 27 juillet 1880. S'agit-il d'une occupation ayant duré moins d'un an et ayant permis ensuite de remettre le terrain en culture comme auparavant, l'indemnité est réglée au double de ce qu'aurait produit net le terrain occupé. Se trouve-t-on au contraire en présence d'une

définitivement, l'exploitant peut être forcé de l'acquérir tout entière, sur le pied du double de la valeur du terrain. Qu'il s'agisse d'un exploitant ou d'un explorateur, le superficiaire peut s'opposer à toute occupation ; s'il s'agit de travaux dans des enclos murés, cours, jardins, habitations ou clôtures, et aux alentours dans un rayon de 100 mètres (1).

Au cas de travaux intérieurs, on se rapproche du droit commun. Qu'il y ait faute ou non de la part du concessionnaire, il doit réparation du préjudice causé par son exploitation à la propriété superficiaire, et cette réparation a lieu purement et simplement sur le pied du préjudice causé (2). De plus, de même que l'explorateur, il doit, si les travaux doivent être effectués sous des maisons ou des lieux d'habitation ou dans leur voisinage immédiat, donner caution de payer toute indemnité en cas d'accidents.

Il y a là incontestablement une série de dispositions qui placent les mines dans une situation toute particulière. Les avantages dont elles profitent en font plus que de simples propriétés privées, car ils excèdent le droit commun et vont au delà des devoirs imposés par le voisinage entre propriétés contiguës. D'autre part, ces avantages ont pour corollaire des obligations particulières qui les limitent et les empêchent de devenir exorbitants. Remarquons également les rapports incessants qui s'établissent entre les exploitants et l'administration, analogues à une sorte de collaboration. Cet état de choses tient incontestablement au caractère spécial de l'indus-

occupation ayant duré plus d'une année ou qui, sans avoir duré aussi longtemps, n'a pas permis de revenir à la culture antérieure, le propriétaire de la surface a le choix entre deux partis : il peut se contenter de l'indemnité du double comme dans le premier cas, ou exiger que le concessionnaire acquière la propriété du terrain occupé.

(1) Dalloz, *J. G.*, *Suppl.*, V^e Mines, n^o 452.

(2) Art. 15, loi de 1810,

trie minière, qui participe, à proprement parler, de la puissance souveraine, et qui pourrait être qualifiée d'industrie d'utilité publique.

Monuments législatifs postérieurs à la loi de 1810

Plusieurs actes ont complété, modifié ou appliqué la loi du 21 avril 1810 ; nous ne mentionnerons que les plus importants (1).

C'est d'abord la loi de 1838, où l'on peut distinguer deux sortes de dispositions : les unes secondaires et les autres principales.

Les dispositions secondaires sont l'article 7 qui, complétant l'article 7 *in fine* de la loi du 21 avril 1810, donne à l'administration le droit d'exiger, lorsqu'il y a plusieurs propriétaires ou que la mine appartient à une société, l'unité de direction dans les travaux ; et l'article 8 qui établit la suspension par arrêté préfectoral, comme sanction des contraventions aux lois et règlements sur la police des mines.

Les dispositions principales se réfèrent au défaut ou à l'insuffisance de l'exploitation, et à l'organisation des syndicats de propriétaires de mines.

Sur le premier point, la loi de 1810 n'avait établi d'autre sanction que celle du droit commun ; mais viser l'abus de la propriété en général, équivalait à l'absence de sanction ; le ministre ne pouvait guère prononcer le retrait, en l'absence d'un texte formel qui le lui permit. Ce qui avait paru tout na-

(1) Citons, à titre de mémoire, l'instruction ministérielle du 5 août 1810, relative à l'exécution de la loi du 21 avril précédent, le décret du 18 novembre de la même année, sur l'organisation du corps des ingénieurs des mines, le décret du 6 mai 1844, relatif à l'assiette des redevances fixes et proportionnelles, celui, très important aussi, du 3 janvier 1813 sur la police des exploitations

turel sous le gouvernement dictatorial de Napoléon, avait souffert des difficultés sous les régimes suivants ; et l'on avait senti le besoin de combler les lacunes de la loi, sans en contrarier l'esprit général. C'est en 1838 qu'on arma l'administration. La discussion fut vive entre ceux qui invoquaient les droits de la propriété, et les partisans de la réforme. Ces derniers finirent par l'emporter. La loi décide que, dans les cas prévus par l'article 49, le retrait de la concession sera prononcé suivant les formes prescrites par l'article 6 ; et de même, si un propriétaire refuse d'acquitter sa part contributive dans les dépenses communes en vue des travaux d'assèchement. L'article 49 acquérait ainsi une portée toute nouvelle ; d'extraordinaire et d'exceptionnelle, cette disposition entrait dans la législation normale ; une sanction légale, la déchéance, était substituée aux mesures arbitraires du pouvoir. En même temps, la propriété des mines se distinguait plus nettement de la propriété ordinaire : elle impliquait désormais l'obligation d'exploiter. Toutefois la loi du 27 avril 1838 n'implique nullement un degré obligatoire d'activité dans l'exploitation de la mine et ne précise pas le moment où le ralentissement pourra entraîner la déchéance. Le gouvernement aura-t-il donc un pouvoir discrétionnaire pour décider à son gré que le concessionnaire est déchu ? Non, la loi a prévu un recours au contentieux devant le Conseil d'Etat, chargé d'apprécier si le retrait de la concession était justifié. Au surplus, le législateur dérogeant ici au principe d'après lequel les décisions administratives sont provisoirement exécutoires, diffère l'exécution jusqu'à l'expiration du délai de recours et, s'il y a lieu, jusqu'à la notification de l'arrêt à intervenir. Il y a donc des garanties contre l'arbitraire du gouvernement, et la jurisprudence administrative est rassurante pour la propriété minière ; le ministre des travaux publics n'a prononcé le retrait

de la concession que lorsqu'il y avait abandon complet de la mine, renonciation véritable à la propriété ; en sorte qu'il ne faisait, ainsi que le dit M. Et. Dupont, que régulariser en droit une situation de fait (1). On a compris que le retrait ne s'imposait que lorsqu'il était manifeste que l'intention du concessionnaire était de ne pas remplir ses engagements ; lorsqu'il était incapable de tirer parti de la mine, ou que, par calcul intéressé, il était disposé à diminuer le rendement pour spéculer sur les besoins des consommateurs et déterminer une hausse des prix. Malgré tout, on peut estimer que le droit de retrait serait mieux placé entre les mains de l'autorité judiciaire.

Il importe de remarquer, en ce qui concerne le retrait de la concession, tel que l'a réglé le législateur de 1838, que l'expression peut prêter à une fausse interprétation. Il ne s'agit point d'une disposition ayant un caractère pénal et destinée à dépouiller le concessionnaire qui n'exploite pas ou compromet la sécurité publique. Le législateur n'a pas eu en vue non plus la résolution d'un contrat pour inobservation des conditions par l'une des parties, conformément à l'article 1183 du Code civil, car on eût dû se borner dans ce cas à ordonner le remboursement au concessionnaire de ses impenses utiles. Il y a réellement une espèce d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'une propriété dont l'exploitation mal conduite devenait un danger social ; il y a paiement d'un prix représentant la valeur de la mine, non seulement des travaux faits et des aménagements utiles, mais aussi des substances qui doivent être extraites et que l'on peut espérer découvrir. C'est pourquoi l'article 6 de notre loi exige une vente aux enchères publiques et la remise du prix à l'ancien concession-

(1) *Cours de législ. des mines*, p. 316.— En fait, de 1838 à 1875, il n'y a eu que sept déchéances prononcées administrativement.

naire ou à ses créanciers. Le seul effet du retrait de concession est de transformer le droit de propriété de l'ancien exploitant en un droit de créance.

En deuxième lieu, la loi de 1838 s'occupe des syndicats constitués pour la défense de la mine contre l'inondation ; elle en règle la formation et le mode d'administration ; sur ces deux points, ses dispositions présentent plus d'une analogie avec celles de la loi du 21 juin 1865. En cas d'inondation, les propriétaires de mines doivent constituer des syndicats, bon gré mal gré, et exécuter à frais communs les travaux nécessaires (1). Les concessionnaires doivent ensuite nommer des syndics ; ils sont réunis dans ce but en assemblée générale par arrêté préfectoral (2). Si les exploitants refusent de nommer des syndics, le préfet désigne des commissaires qui les remplaceront. L'ingérence de l'administration se manifeste continuellement dans l'exécution, et les syndics peuvent être suspendus, s'ils n'effectuent pas les travaux ou contreviennent au mode d'exécution fixé par le décret.

Un décret du 23 octobre 1852 marque un pas nouveau dans la voie de l'ingérence gouvernementale. Jusqu'ici nous avons vu le législateur se préoccuper d'assurer uniquement l'exploitation des mines. Le décret de 1852 a en vue les conditions de

(1) Cette prescription est subordonnée à l'existence de deux conditions : 1° il faut que plusieurs mines, faisant partie de concessions différentes, soient atteintes ou menacées par l'inondation ; 2° que la sûreté publique et les besoins des consommateurs soient en jeu. Une enquête fera connaître si ces conditions sont réunies ; le ministre décidera ensuite quels sont les concessionnaires qui doivent contribuer aux travaux, et sa décision sera notifiée aux intéressés, avec faculté d'un recours au contentieux devant le Conseil d'Etat qui ne sera pas suspensif.

(2) La loi détermine, d'après l'importance de la concession, le nombre de voix dont dispose chaque concessionnaire et les conditions de validité de la délibération quant au nombre des votants.

la vente des substances minières, prend en considération les intérêts des consommateurs et, ne s'en rapportant plus à la liberté des transactions, édicte des mesures destinées à empêcher l'accaparement des mines et la constitution de monopoles. L'article 31 de la loi de 1810 autorisait expressément la réunion des concessions. « Défense est faite, dit au contraire le décret, à tout concessionnaire de mines, de quelque nature qu'elles soient, de réunir sa ou ses concessions à d'autres concessions de même nature par association, acquisition ou de toute autre manière, sans l'autorisation du gouvernement. » Comme sanction, la nullité des actes de réunion est prononcée, indépendamment du retrait possible des concessions et de l'application des articles 414 et 419 du Code pénal (1).

A la date du 20 mars 1874, un décret est venu modifier celui du 6 mai 1811 relatif à l'établissement de la redevance proportionnelle due par les concessionnaires.

Vint ensuite la loi du 27 juillet 1880, qui, sur certains points, a modifié la loi de 1810, en attribuant un sens plus clair à certains articles et en adoptant la jurisprudence constante de la Cour de cassation (2). Un certain nombre d'autres

(1) On a contesté la valeur de ce décret qui, rendu après l'expiration de la période dictatoriale, ne peut avoir un caractère législatif et ne saurait par suite modifier la législation existante ; mais il reste en vigueur puisqu'il n'a pas été déclaré inconstitutionnel. Au point de vue économique, on a dit que quand plusieurs mines sont soumises à une direction unique, les dépenses diminuent beaucoup. Sans méconnaître le bien fondé de cette objection, il est impossible de ne pas se rendre compte que les mines constituant des biens de première nécessité et existant en nombre restreint, la constitution de monopoles serait assez facile et pourrait constituer un grave danger.

(2) C'est ainsi notamment qu'au sujet du premier de ces textes, la zone de protection établie par le législateur de 1810 pour assurer la tranquillité du domicile, a été réduite de 100 mètres à 50 mètres,

articles ont été complétés (art. 50, 70, 81, 82), dans le but de protéger davantage la sécurité générale et d'assurer la conservation des eaux. Enfin, et c'est là le point le plus important de la loi, la question capitale des droits du concessionnaire à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre de la concession, est réglée à nouveau ainsi que celle des indemnités dues par lui de ce chef aux propriétaires de la surface (art. 43 et 44).

Mentionnons la loi du 8 juillet 1890, relative à l'institution des délégués mineurs.

Enfin il nous faut citer, en dernier lieu, une modification sérieuse apportée à la loi de 1810. Une des conséquences de cette législation, faisant une propriété absolue de la mine au profit du concessionnaire, c'était de permettre à ce dernier de céder sa concession à qui bon lui semblait. Cette faculté donna lieu à de nombreuses critiques, surtout quand les concessions étaient faites au profit d'étrangers. On vit dans ce droit de cession sans contrôle une déformation de la loi de 1810, loi qui, avant tout, tient à entourer le choix du concessionnaire de toutes les garanties possibles. Était-il opportun de limiter à ce point de vue le droit des propriétaires de mines ? C'est ce que nous verrons dans la seconde partie de ce travail, en étudiant les principales critiques adressées à la loi de 1810 et les projets de réforme tendant à restreindre les droits des propriétaires de mines. Mais afin de ne pas présenter ici un tableau incomplet, il nous faut citer la loi de finances du 13 juillet 1911, article 138, qui déclare :

« Les mutations de propriété, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, et les amodiations de concessions minières

que les puits et galeries en ont été seuls exclus, et qu'il est désormais acquis que, pour en bénéficier, les enclos doivent dépendre d'une habitation, mais sans appartenir toutefois à son propriétaire.

res par actes entre vifs, ne peuvent être effectuées que si elles sont autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

« Tous actes faits en violation des dispositions du présent article sont nuls et de nul effet et peuvent donner lieu au retrait de la concession.

« Le retrait de la concession fera l'objet d'un décret rendu en Conseil d'Etat. » Nous verrons, plus tard ce qu'il faut penser de cette solution. Qu'il suffise de dire que cette innovation constitue avec celle de la loi de 1838 sur la déchéance les deux symptômes les plus notables de la tendance à modifier la conception quiritaire de la propriété minière jusqu'ici dominante dans notre système législatif. C'est cette tendance, les réformes proposées et partiellement adoptées qu'il nous reste à étudier dans la deuxième partie de notre travail.

DEUXIÈME PARTIE

LES CRITIQUES ET LES RÉFORMES

INTRODUCTION

VUE D'ENSEMBLE DES CRITIQUES ET DES RÉFORMES PRÉCONISÉES.

Le régime minier français, déjà plus que centenaire, aurait bénéficié d'un traitement exceptionnellement heureux s'il avait pu subsister intact et sans critique jusqu'à nos jours. Comme toute œuvre humaine, il a ses défauts et ses qualités, mais il paraît bien que celles-ci l'emportent sur ceux-là puisque, malgré des attaques passionnées, de nombreuses enquêtes (1), de multiples projets de réforme (2), il n'a subi que des

(1) Si nous négligeons les enquêtes hâtives de 1847-1848 auxquelles fit procéder le Gouvernement provisoire dans le but d'instaurer un régime de nationalisation des mines, nous trouvons une première enquête de l'Assemblée nationale, proposée par MM. des Rotours, de Janzé, Testelin, etc..., le 13 février 1873, à l'occasion de la

(2) Le rapport de M. Ajam (Ch., 10^e législature, *Doc.*, ann. n° 1172, annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 1911) en signale 13 ou 14 avant 1870, et depuis lors, on compte 37 projets ou propositions divers, au cours des 10 législatures qui s'échelonnent de 1870 à 1910.

retouches partielles qui en ont laissé subsister l'architecture générale, et s'est défendu victorieusement contre les modifications graves qu'on a voulu, à certains moments, lui faire supporter.

Bien plus, la plupart des pays voisins nous ont emprunté les grandes lignes du système et s'y sont tenus (1). C'est en

crise houillère de 1873-1874 qui avait fait monter les prix de façon inquiétante (M. de Marcère, rapporteur). De son côté, le ministre des travaux publics institua une commission spéciale (M. Dupont, professeur à l'Ecole des Mines, rapporteur). De là les deux projets de loi du 17 novembre 1877 et du 21 février 1878, qui, sans toucher aux principes fondamentaux de 1810, aboutirent à la loi de 1880, brièvement analysée ci-dessus, p. 78.

2° A l'occasion des chômages de 1884, et de la grève d'Anzin, création à la Chambre d'une commission d'enquête parlementaire de 44 membres (séance du 2 février 1884). Spuller, président, Clémenceau, rapporteur.

3° Le 8 février 1895, sur une motion de M. Mesureur, la Chambre décide que la commission du travail procédera à une enquête sur les conditions du travail et de la sécurité dans les mines. Enquête sur place à Montceau-les-Mines, dans le Pas-de-Calais, le bassin de la Loire, celui du Gard, à Carmaux, à Decazeville. Rapport Lacombe du 2 juillet 1896.

4° Le 7 novembre 1902, nomination par la Chambre d'une commission d'enquête de 33 membres pour rechercher les causes des conflits et les conditions d'exploitation dans le domaine minier français. Rapport Gustave Dron du 2 avril 1903, 5 volumes.

Avec la législation de 1910, la commission permanente des mines a été renouvelée.

(1) Sont analogues à notre législation minière, celles d'Espagne (législation de 1868) ; de Suède (loi du 16 mai 1884) ; de Belgique (loi des 3 mars-6 avril 1911).

Presque toutes les autres font aussi de la mine concédée une propriété perpétuelle, distincte de la superficie. En Saxe (loi du 31 août 1910), on la concède au titulaire du permis de recherche, ou à défaut, au premier demandeur ; c'est également le procédé de la demande qui entraîne la concession en Autriche (loi du 23 mai 1854), en Serbie (loi du 27 janvier 1900). Il y a préférence pour l'inventeur en Prusse orientale (loi du 24 juin 1865) ; en Italie

tenant compte de ces faits, et à la lumière de l'expérience acquise, qu'il convient d'étudier les critiques et projets de réformes qu'a suscités notre législation minière.

Mais avant d'entrer dans le vif de cette étude, on nous permettra de présenter ici quelques observations préliminaires.

Parmi les critiques que la loi de 1810 a soulevées, il en est d'ordre théorique, d'autres sont d'ordre pratique. Aux critiques d'ordre purement théorique, nous ne nous attacherons pas longtemps. La principale porte sur le point suivant. La loi de 1810 n'a pas su adopter un point de vue juridique net et précis en ce qui concerne la situation des mines, soit avant, soit après leur concession. On ne sait exactement ni si le législateur entendait reconnaître le droit du propriétaire, le droit de l'Etat, le droit de l'inventeur, ni s'il a entendu, après la concession, faire du concessionnaire un véritable propriétaire.

Occupons-nous d'abord de la mine, antérieurement à la concession.

Il est vrai que le législateur a toujours évité de prendre parti. En 1791, l'idée de Mirabeau était transactionnelle, la loi confiait l'exploitation de mine, *de préférence*, au propriétaire du sol, mais sans lui accorder autre chose qu'un droit de préférence, ou une indemnité, au cas de non-concession. En 1810, sur le conseil de Boulay de la Meurthe, le Conseil d'Etat renonça à rien définir, et considéra que les gisements constituent simple-

(ancien royaume sarde, loi du 20 novembre 1859). On ne trouve de concession temporaire qu'à Modène et Reggio (loi du 9 avril 1808), et Parme (loi du 21 juin 1852) ; dans les Deux-Siciles. — Le droit du propriétaire du sol est, on le sait, consacré par les législations anglo-saxonne (Angleterre et Etats-Unis) et en Russie. Le régime de la domanialité est proclamé en Prusse occidentale, où l'Etat exploite directement, en Serbie, dans le régime parmesan, etc...

ment, avant la concession, des choses qui n'appartiennent et ne peuvent appartenir à personne (1). Nous avons déjà dit que cette considération, d'ordre purement théorique, ne pouvait peser d'un grand poids dans les décisions à prendre (2).

Au surplus, remarquons que, dans les projets de réforme, il n'y a de nets sur le même point que ceux qui proclament que la mine appartient à la nation, ou qu'étant *res nullius*, elle doit être attribuée à l'inventeur. Il convient également de remarquer que nul n'a songé sérieusement à la donner au propriétaire du sol (3). Beaucoup des projets que nous rencontrerons sont d'ailleurs animés d'un esprit socialiste qui devait exclure cette solution. En effet, ce à quoi l'on s'attaque de préférence, c'est à la situation du concessionnaire.

Les grandes critiques d'ordre pratique, que formulent les réformateurs, et sur lesquelles seules nous voulons nous appesantir, se basent sur les données suivantes. La concession administrative est un acte arbitraire, malgré les indications portées dans la loi de 1810, l'administration est en somme libre de donner la mine à qui elle veut : premier grief. Or cette attribution est un *don gratuit*, deuxième grief, car elle dispose d'une richesse nécessaire à tous qui n'appartient à per-

(1) V. dans Loqué, *op. cit.*, le rapport de Fourcroy sur la deuxième rédaction, p. 37, la discussion, p. 233, l'exposé des motifs au Corps législatif, par Regnaud de St-Jean-d'Angely, p. 382, et le rapport de Girardin, p. 398.

(2) V. ci-dessus, 1^{re} partie, p. 53.

(3) Signalons toutefois un retour offensif, en 1816, des propriétaires du bassin de St-Etienne, dont on se rappelle l'active intervention dans la préparation de la loi de 1791 (V. plus haut). Ils demandaient le retour à ce régime (Proposition de M. Dugas de Varenne, du 28 février 1816, V. d'Amoinville, *Tentatives de révision de la loi sur les mines. R.G. d'A*, 11, p. 10). Signalons, dans le même sens, un projet de M. Bourdon du 5 avril 1848, à l'Assemblée nationale, projet favorable au superficiaire.

sonne, et qui est la source de fortunes considérables. Troisième grief : les Compagnies concessionnaires font des bénéfices scandaleux aux dépens de la collectivité, aux dépens surtout des ouvriers qu'elles emploient, « qu'elles exploitent jusqu'à ce que mort s'en suive », selon l'expression des auteurs d'un projet récent (1). De là les remèdes préconisés : laisser les mines dans le domaine national, et quelque mode d'exploitation qu'on adopte, ne pas faire des gisements une propriété privée, organiser une exploitation d'Etat ou une exploitation coopérative des travailleurs de la mine ; — à tout le moins, tenir le concessionnaire en haleine par une surveillance constante, s'assurer qu'il n'use des produits de la mine que dans un intérêt public, faire planer sur lui la menace de la déchéance ; — l'obliger à payer la faveur qu'on lui fait ; substituer à la « mine gratuite » ce qu'on a appelé d'un néologisme expressif la « mine onéreuse », soit en organisant un mode d'adjudication, soit en exigeant des concessionnaires des sacrifices dans l'intérêt public, soit en organisant une participation de l'Etat aux bénéfices de la mine ; — enfin exiger des Compagnies minières qu'elles composent avec leur personnel ouvrier, soit en augmentant les salaires, soit en organisant des œuvres d'assistance et de prévoyance, soit même en leur donnant une part à la direction et à la surveillance du travail.

(1) Proposition Basly, du 12 juin 1906. « Les Compagnies minières ont réalisé de tout temps des bénéfices scandaleux, au mépris des lois les plus élémentaires de l'hygiène et de la sécurité des ouvriers .. ; leur fortune s'est accrue dans des proportions incalculables, ce qui ne les a pas empêchées d'acculer les houilleurs à de redoutables conflits... L'ouvrier minier est exploité jusqu'à ce que mort s'en suive ; il a besoin d'être protégé et il ne peut l'être que par l'Etat, parce que les exploitants actuels n'ont qu'un but, produire et produire toujours, au risque de provoquer des hécatombes humaines... » (exposé des motifs).

En résumé, tous ces projets s'attaquent, soit au caractère de l'acte de concession lui-même ; soit à la gratuité de cette concession ; soit à la situation du concessionnaire. C'est aussi sous ces trois chefs que nous allons les examiner.

CHAPITRE PREMIER

RÉFORME DU RÉGIME DE LA CONCESSION. — LES SYSTÈMES SOCIALISTES.

SECTION I. — Les projets socialistes de nationalisation des mines et l'exploitation directe. — Projets de 1848 et 1884. — Projet Jaurès (1894). — Rapport Zevaès et projet de la commission des mines de 1909. — Les dangers de l'exploitation des mines par l'Etat. — Opinion des économistes. — Elle s'appuie sur l'expérience historique et pratique. — L'exemple des contrats suédois. — L'exploitation d'Etat en Prusse et l'enquête du Landtag. — Ce que serait en France l'opération financière. — L'obligation du rachat. — La part faite à la nationalisation dans les projets récents. — Le projet Barthou du 17 novembre 1908 sur le rachat des mines. — Ses dangers.

SECTION II. — La mine aux mineurs. — Insuffisance de la conception au point de vue théorique et pratique. — La mine de Rancié. — La mine de Rive-de-Gier. — La mine de Monthieux.

SECTION I. — La nationalisation et l'exploitation directe.

Le régime de la concession administrative de la loi de 1810 a été attaqué comme contraire au droit, arbitraire, et anti-démocratique. Il est contraire au droit pour qui voit dans la mine une propriété publique, le bien commun de la nation, comme pour les partisans de la mine *res nullius* qui l'attribuent à l'inventeur. Il est arbitraire parce qu'il permet à l'administration d'attribuer à ses clients ou aux amis du pouvoir une richesse considérable. Il est anti-démocratique parce qu'il permet la constitution de ce que l'on a appelé une véritable

féodalité financière et industrielle, les concessions étant données à de puissantes Compagnies qui abusent de leur monopole pour asservir la classe ouvrière et maintenir des prix élevés, aux dépens de la masse des citoyens qui ont un besoin urgent des produits extraits du sous-sol.

Avant de juger ces griefs, il convient d'examiner les procédés que l'on propose de substituer à la concession pour l'exploitation ou l'attribution des mines. Les premiers et les plus nets sont contenus dans les projets de nationalisation des mines aboutissant à la nationalisation des mines ou à la mine aux mineurs.

*
* *

Déjà, sous le Gouvernement de Juillet, le 20 juillet 1832, Voyer d'Argenson, député du Haut-Rhin, proposait d'enlever au gouvernement le droit d'instituer de nouvelles concessions. Il proposait de n'en accorder plus que de temporaires, afin de ne pas aliéner le domaine national (1). A la fin de 1847, un projet complet, en 134 articles, qui prévoyait l'exploitation publique de la mine, l'exploitation directe éventuelle par l'Etat, et même une disposition astreignant le concessionnaire à ne pas vendre les produits de son exploitation au-dessus d'un prix déterminé périodiquement par l'administration, fut élaboré par le gouvernement, mais n'aboutit pas. En 1882, au lendemain des grèves d'Anzin, une proposition de MM. Emile Brousse et Giard demande que les richesses minières soient considérées comme propriétés nationales, les concessions retirées, et l'exploitation concédée par adjudication par parcelles, et pour un temps déterminé (2). A la même date, une propo-

(1) D'Amoinville, *op. et loc. cit.*

(2) V. *Doc. Parl.*, Ch., annexes : 15 mars 1884, et sur ce projet A. Desjardins, Les mines et les mineurs, *Revue des Deux-Mondes*.

sition de M. Girodet, fondée sur le même principe, tenait en trois articles : la propriété des mines ferait retour à l'Etat ; — il serait procédé à l'expropriation selon les formes légales ; — une loi spéciale réglerait le mode d'exploitation des mines. Dans un rapport fait au nom d'une commission d'enquête sur la condition des ouvriers de l'agriculture et de l'industrie, et constituée le 2 février 1884, M. Clémenceau s'appuie sur le même postulat pour demander la révision, au profit des ouvriers, des « contrats de concession du domaine national », et le retour aux concessions temporaires de la loi de 1791. Au cours de la cinquième législature, une proposition de MM. Ferroul, Bardin, Boyer, Couturier, était ainsi conçue :

Article unique. — « Les charbonnages sont mis à la disposition de la nation qui, les ayant concédés, a le droit et le devoir de les reprendre pour les faire exploiter sous son contrôle, et au bénéfice de tous par les travailleurs y employés (1). »

Trois ans après, en 1892, nouvelle proposition de MM. Barodet, Pelletan, Millerand, Mesureur, etc..., invitant le gouvernement à présenter dans le plus bref délai possible un projet de loi ayant pour but de faire passer progressivement l'exploitation des mines aux mains des Compagnies ouvrières de mineurs (2). Signalons également que dans une proposition,

15 avril 1885 ; Couriot, L'industrie des mines devant le Parlement, Communication faite le 21 mars 1884 à la Société des Ingénieurs civils.

(1) *Doc. Parl.*, ann., Ch., 19 novembre 1889. L'exposé des motifs était ainsi conçu : « Considérant que l'aliénation à des Compagnies privées, sans autre mobile que le profit ou le gain, d'une propriété aussi nationale que le sous-sol minier entraîne l'assujettissement et la misère des ouvriers extracteurs, en même temps qu'elle met l'industrie de plus en plus mue à la vapeur, à la merci des spéculations financières, les soussignés ont l'honneur de..... »

(2) Ch. *Doc. Parl.*, ann. Séance du 20 novembre 1892.

à peu près contemporaine, de M. Goblet, relative à la déchéance (1), il est prévu que l'Etat, rentré en possession de la mine, pourra, soit l'exploiter directement, soit la concéder à nouveau à des sociétés civiles ou à des associations ouvrières.

C'est la même solution que préconisent, pour les mines inexploitées qui doivent également faire retour à l'Etat, MM. Colliard, Allard et Breton, dans une proposition du 6 novembre 1900.

La plus expressive de toutes ces propositions de nationalisation est celle de M. Jaurès du 19 mai 1894. « Que les mines, est-il dit dans l'exposé des motifs, appartiennent à la nation, cela n'est pas contestable, mais en fait.... le privilège de quelques capitalistes s'est substitué au droit de la nation.... ; les lois de concession et de monopole qui ont été votées depuis un siècle ne sont que des traités de spoliation et de démembrement imposés à la nation vaincue par une oligarchie financière triomphante..... Il suffit à la nation de dire : « Je reprends mon bien pour le restituer à ceux qui travaillent. »

Les mines une fois reprises à leurs détenteurs, comment en assurer l'exploitation ? M. Jaurès propose « que les mines nationalisées soient administrées par un conseil central, composé : pour un tiers, de délégués élus par les travailleurs des mines (ingénieurs aussi bien qu'ouvriers) ; pour un autre tiers, des délégués des groupements syndicaux, ouvriers et agricoles, représentant toutes les branches du travail national ; pour un tiers enfin, des représentants directs de l'Etat. Dans chaque région minière, fonctionneraient, sous l'autorité du conseil central, des conseils régionaux, qui, eux, seraient exclusivement composés par les travailleurs de la mine : ouvriers,

(1) Ch. *Doc. Parl.*, ann., 15 décembre 1893.

comptables, ingénieurs. Ainsi, d'une part, le conseil central affirmerait le caractère éminemment national de la propriété minière et, d'autre part, chaque groupement minier s'administrerait lui-même, localement, mais toutefois selon les règles générales essentielles instituées et maintenues par le conseil central.

« Le premier acte du conseil central sera de consolider les salaires actuels considérés comme un minimum. Il devra aussi assurer l'entretien, le développement, le perfectionnement de la richesse minière. A cet effet, la loi chargera le conseil central de constituer sur le produit brut un fonds pour l'entretien, le renouvellement de l'outillage, pour les recherches nouvelles, pour le service de l'amortissement des emprunts à ce destinés.

« Et quand les salaires auront été payés, quand ce fonds aura été constitué, il sera fait de l'excédent, actuellement employé sous forme de dividendes à rémunérer le capital, trois parts : la première sera destinée à assurer les pensions de retraites, les indemnités en cas d'accident, les secours en cas de maladie aux travailleurs de la mine ; la deuxième sera réservée aux travailleurs des autres industries et aux prolétaires agricoles, victimes du chômage ; la troisième sera répartie, sous le contrôle du conseil central, de façon à rapprocher tous les salaires du même niveau et à encourager aussi les groupements qui auront accru le produit brut.

« Quant aux prix de vente des produits, ils seront déterminés par le conseil central, qui, composé comme il l'est, saura harmoniser les intérêts des ouvriers mineurs avec l'intérêt des autres industries. »

Il est permis de douter de la valeur pratique de la conception de M. Jaurès. Quelle direction efficace pourrait donner à une exploitation techniquement aussi difficile que celle des

mines, un conseil aussi nombreux, et en majorité aussi peu compétent que celui qu'on nous propose ? On voit mal ces opérations industrielles, financières, commerciales, entre les mains de ce Parlement au petit pied. On voit mal également l'organisation des rapports entre ce conseil central et les conseils régionaux, et l'on ne conçoit pas du tout comment, à côté de ces organes délibérants, s'organisera le pouvoir exécutif technique de l'exploitation.

Malgré ce qu'elle présente de vague et de théorique, cette conception a été reprise dans plusieurs propositions ultérieures, notamment par MM. Zevaès, Benezech, et d'autres, en 1899, avec son caractère complémentaire de « la mine aux mineurs » (1), par MM. Constant, Allard, Bouveri, Chauvière, Dejeante, Delory, en janvier 1903 (2), reprise par les mêmes parlementaires dans la législature suivante, à la date du 14 juin 1905 ; citons également la proposition de MM. Basly, Lamendin, Selle, Baron, Bouveri, Defontaine, qui estiment « qu'il n'est pas contestable que les richesses enfouies dans le sous-sol doivent être propriété publique, indivise, et commune, propriété d'Etat. Elles n'ont été produites par personne, ce fonds est un don gratuit de la nature, il n'est le résultat d'aucun travail humain. L'Etat représentant des intérêts collectifs des générations actuelles et des générations futures, peut seul être considéré comme le propriétaire de ces richesses (3). » M. Basly reprit la proposition au lendemain de la catastrophe de Courrières, le 12 juin 1906, dès l'ouverture de la précédente législature, désireux de montrer qu'il y avait là

(1) *Doc. Parl.*, Ch., 18 janvier 1899.

(2) V. aussi une autre proposition de M. Dufour, du 12 juin 1901, proposant la nationalisation, mais aboutissant à des concessions temporaires.

(3) V. l'exposé des motifs. *Doc. Parl.*, Ch., 25 juin 1903.

l'une des préoccupations dominantes du parti socialiste ; la Fédération nationale des ouvriers mineurs n'a d'ailleurs pas manqué de le réclamer dans ses divers Congrès, et notamment à Montceau, en 1908. Cette nationalisation est d'autant plus légitime, disent les socialistes, que l'on se trouve en face d'une forme de propriété dont l'origine, purement législative, ne saurait être contestée (1).

C'est également à la nationalisation des mines que conclut M. Zevaès, dans son rapport au nom de la commission des mines de la neuvième législature, qui s'était prononcée pour la nationalisation, à propos de l'étude du projet de loi déposé au nom du gouvernement par M. Louis Barthou, le 17 novembre 1908. M. Zevaès et la commission y avaient substitué une proposition de loi du 9 octobre. Elle pose en principe que les mines « sont propriété nationale ». Dès lors, aucune concession ne pourra plus être consentie, et les mines primitivement concédées feront retour à la nation.

Après avoir, dans l'article 2, donné l'énumération des gîtes considérés comme mines, le projet en confie l'administration à un conseil national des mines composé de 12 représentants des Chambres, de 6 ingénieurs, de 12 délégués élus par les travailleurs des mines (ouvriers et employés) et de 6 délégués élus par les groupements syndicaux des diverses corporations ouvrières et agricoles. Ce conseil est chargé « de la direction générale et unitaire de l'exploitation des mines, de l'entretien et du développement de la richesse minière exploitée, des achats de matériaux nécessaires à l'exploitation, des opérations administratives, commerciales se rattachant à l'exploitation des mines et à la vente des produits ; enfin de l'organisation régulière et méthodique des nouveaux gîtes » (art. 5).

(1) V. une dernière proposition en ce sens de MM. Baron, Carnaud, Camuzet, en date du 1^{er} juin 1908. Ch., *Doc.*, à sa date.

Le domaine minier de la France serait divisé, d'après la proposition, en circonscriptions territoriales administrées chacune par un conseil régional des mines, composé de 12 membres, dont 6 élus par les travailleurs de la circonscription et 6 représentants de l'Etat. Ce conseil régional serait chargé de la direction, de l'administration et de l'exploitation des mines de la circonscription, du recrutement du personnel et des rapports techniques et administratifs entre la circonscription et le conseil national des mines.

Après avoir prélevé sur le produit brut le montant des frais de l'exploitation, la proposition attribue le bénéfice à la constitution de retraites pour les travailleurs.

On peut se demander quelles garanties offrirait ce conseil supérieur des mines composé pour partie d'éléments dont la compétence en matière d'exploitation minérale pourrait être discutable. D'autre part, serait-il sérieux de confier à un conseil ainsi composé les opérations commerciales de l'entreprise, telles qu'achat des matériaux et vente des produits ?

Il faut d'ailleurs remarquer que dans le rapport, très complet cependant, présenté par M. Zevaès, aucune justification de ce mode d'exploiter n'est tentée. Il se contente d'affirmer que « par là (c'est-à-dire par ce mode d'exploitation) le pouvoir législatif, les hommes de science, les travailleurs français ont leur part dans la direction de l'exploitation des mines françaises (1). »

Que penser de ces divers projets de nationalisation des mines ?

Cela dépend évidemment du résultat qu'ils recherchent. Beaucoup ne se rallient nettement à aucun système déterminé

(1) Rapport Zevaès, p. 370.

d'exploitation directe, mais tous ont le même point de départ. Pour les uns, il s'agit de l'exploitation directe par l'Etat, en régie ; pour les autres, d'une concession temporaire sur le domaine public ; pour d'autres enfin, de la mine aux mineurs.

Dans tous les cas, une question préalable se pose. On présente la nationalisation et la mise en régie comme devant procurer au Trésor des fonds considérables. Or il semble bien qu'il n'y ait là qu'une illusion. Le résultat final seul est à considérer : s'il y a des mines prospères, il y en a qui périclitent. M. Zevaès estime que balance faite des bénéfices et des pertes pour les mines de combustible, « c'est autour de 35 millions que se maintient dans les années moyennes le bénéfice net global » (1). Il y a peut-être lieu de majorer un peu cette appréciation (2). Nous verrons que l'industrie minière peut donner une cinquantaine de millions de bénéfices au total, voilà de quoi s'enrichirait un budget qui dépasse 4 milliards. Est-ce la peine de bouleverser pour cela un régime séculaire ?

Encore y a-t-il lieu de supposer que ce résultat serait loin d'être atteint. Ne veut-on pas également que l'Etat exploite dans l'intérêt public les mines qui ne donnent pas de bénéfices ; ne veut-on pas que l'Etat recherche tous les gisements non encore découverts ? Il y aurait lieu de prévoir, du chef de ces opérations poursuivies dans l'intérêt national sans souci de réaliser des exploitations commerciales, un fort déchet sur les bénéfices actuels.

Mais ces bénéfices, peut-on même les escompter ? C'est devenu un lieu commun de dire que l'Etat se montre mauvais industriel et mauvais commerçant. La récente expérience des chemins de fer de l'Etat n'est pas faite pour en susciter de nouvelles. L'Etat exploite mal parce qu'il n'a pas pour but de

(1) Rapport Zevaès, p. 558.

(2) V. plus loin.

faire des bénéfices ; parce qu'il n'est pas stimulé par les nécessités de la concurrence ; parce qu'il se perd dans les formalités administratives, la paperasserie, et la bureaucratie ; parce qu'il ne peut organiser une surveillance suffisante : l'œil du maître est placé trop loin (1), les grandes entreprises industrielles privées souffrent déjà de ce vice, la responsabilité y est trop divisée, il y a trop de « coulage », si l'on veut nous passer ce terme familier ; que sera-ce lorsqu'il s'agira de l'Etat, administrant, avec toutes les affaires publiques, déjà trop d'industries monopolisées ? L'exploitation de l'Etat moderne est mauvaise surtout parce que l'Etat moderne est trop accessible aux préoccupations d'intérêt politique, qui se décorent du nom d'intérêt général, qu'il exploite avec des préoccupations philanthropiques pour ne pas dire électorales, qu'il multiplie le nombre des emplois et gonfle le chiffre des traitements, qu'il multiplie les rouages tout en relâchant la discipline, parce qu'au lieu de commander à des subordonnés, il compose avec les électeurs. Aussi bien, la plupart des projets socialistes, en réclamant la nationalisation des mines, ne visent-ils en réalité que les profits des ouvriers mineurs, transformés en fonctionnaires et désormais assis au festin budgétaire. La crise actuelle du fonctionnarisme, à côté de l'exemple du rachat de l'Ouest, suffit amplement à justifier ces pronostics. Ce que peuvent espérer les plus optimistes d'une exploitation d'Etat, c'est la disparition totale des bénéfices ; ce que doivent redouter de plus vraisemblable les moins aveugles, c'est un énorme déficit. Dès lors que l'on supprime le seul facteur efficace de l'ingéniosité, de l'économie, de l'attention, du progrès, c'est-à-dire l'intérêt individuel, il est inutile d'espérer un heureux résultat d'une exploitation quelconque. L'Etat ne doit se substi-

(1) Rapport Ajam, p. 88.

tuer à l'initiative privée que là où celle-ci est impuissante ou se refuse. Est-ce le cas des mines ? Les critiques socialistes suffiraient seules à prouver le contraire. La démonstration qui a été faite pour toutes les entreprises d'Etat (1) l'a été pour les mines, dès l'éclosion des projets de 1884, par M. Desjardins (2). « Ce ne serait là, dit-il, qu'une application particulière du système qui consiste à changer l'Etat en une vaste association coopérative possédant en commun le sol et les capitaux... Etrange conception que celle d'un pays où, pour arriver au plus grand développement possible de richesse et de force, on supprime, en brisant le ressort de l'initiative individuelle, le premier élément de la richesse et de la force !... L'industrie minière ferait-elle donc exception à la règle ? L'expérience universelle démontre le contraire. » Et le savant auteur, dans une brève revue historique, trace un raccourci puissant de l'expérience ancienne : La royauté française s'est reconnue impuissante à exploiter directement les mines ; en 1601, Henri IV alla jusqu'à renoncer à son droit du dixième. En Toscane, l'industrie minière languissait, un édit de 1788 y abolit tous les droits de la couronne, l'exploitation des gisements devint aussitôt florissante. En Espagne, Philippe II avait incorporé, dans un but fiscal, toutes les mines au domaine de la couronne ; au XVIII^e siècle, quand on voulut reprendre les travaux abandonnés depuis longtemps comme improductifs (1), on ne put même pas trouver d'ouvriers. Depuis longtemps, d'ailleurs, on avait dû abandonner le système, soit au Mexique, soit au Pérou. Au Portugal, les mines étaient encore, au début du XIX^e siècle, exploitées en régie ; cette exploitation ne donnant que des pertes, un décret de 1836 y substitua le régime de la concession. Vers 1855, les

(1) Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, II.435.

(2) Article déjà cité de la *Revue des Deux-Mondes*, avril 1885.

économistes remarquèrent qu'en Autriche, la production minérale n'était pas en rapport avec les richesses du sol, et l'attribuèrent à l'exploitation d'Etat ; en Hongrie, les mines ne donnaient pas le quart de ce qu'elles auraient pu donner. Il en était de même en Russie où la couronne était restée propriétaire des plus vastes domaines miniers. Quand le gouvernement voulut, en 1856, tirer parti des riches gisements d'anthracite du Dniéper et du Don, il abandonna tous les monopoles pour faire appel à la libre concurrence. En Angleterre, au contraire, l'essor prodigieux de l'industrie minière est dû tout entier à l'effort de l'industrie privée.

La démonstration a été continuée pour des époques modernes, par tous ceux qui se sont préoccupés des exploitations minières expérimentées par certains Etats étrangers. On cite souvent l'exemple des contrats suédois (1) imposés, en 1908, aux mines de Laponie. A l'heure actuelle, l'Etat suédois possède, en effet, la moitié des actions d'un consortium minier, il s'est réservé le droit de racheter l'autre moitié à partir de 1932. Seulement, il y a ceci de particulier, que l'Etat participe aux bénéfices sans participer aux pertes, et que les mines ne sont nullement exploitées exclusivement par l'Etat. Les origines des contrats suédois sont les suivantes. Le régime minier de la Suède, qui date de 1884, est presque la copie de la loi de 1810, avec cette différence que le propriétaire superficiaire peut s'imposer au concessionnaire comme participant pour moitié à l'opération. Il participe d'ordinaire aux bénéfices et aux profits. L'Etat, propriétaire de toute la Laponie, a usé de ce droit ; seulement, comme il voulait évi-

(1) V. p. 99 et suiv. du rapport de M. Ajam et les travaux de M. Nicou, ingénieur du Corps des mines, *Annales des mines*, 1908, fascicules 9 et 10.

ter de courir des risques, il a fait au concessionnaire des avantages compensateurs de son refus de participer aux pertes ; il a exempté les Compagnies des taxes à l'exportation, leur a accordé des tarifs de transport extrêmement réduits sur les chemins de fer, et distribué des concessions qui leur confèrent un quasi-monopole. L'Etat paye donc, en réalité, indirectement les faveurs qu'il reçoit, et quant au rachat total, les conditions prévues seraient si onéreuses pour l'Etat qu'elles ne se feront sans doute pas.

Un autre exemple, souvent cité, est celui des mines prussiennes (1). La Prusse a deux domaines miniers, l'un à l'est de l'Allemagne, en Silésie ; l'autre à l'ouest, dans la vallée de la Sarre. Il faut noter d'abord que la Prusse n'a pas eu besoin de racheter ses mines qu'elle exploitait déjà, ou qu'elle a héritées des principautés germaniques. Elle n'a donc pas de capital à rémunérer, ni d'amortissement ou de dépréciation à opérer. En outre, elle exempte ses mines de certains impôts. Or, les débats au Landtag du mois de mai 1911, ainsi que les rapports de la chambre de commerce de Sarrebrück, aboutissent à ces conclusions que l'extraction a été insuffisante pour les besoins de l'industrie, et notamment a arrêté l'essor des exploitations sidérurgiques de la région ; que les mines fiscales vendent plus cher que l'industrie privée ; que la moyenne de la production par ouvrier et par tonne y est plus faible que dans l'industrie privée ; que les ouvriers y sont moins bien payés (ce serait sans doute, il est vrai, le contraire en France). La production par ouvrier, depuis vingt ans, a baissé de

(1) V. sur ce point le rapport de M. Zevaès, p. 47 et suiv. ; celui de M. Ajam, p. 94 et suiv. ; la thèse de M. Weiss, ingénieur des mines, *L'exploitation des mines par l'Etat*, Paris, 1904, et surtout l'excellent ouvrage de M. O. Henry-Gréard, ingénieur au Corps des mines, thèse, Paris, 1912.

25 0/0 ; au Landtag on a constaté que la comptabilité était obscure ; que les fréquents changements de fonctionnaires ne permettaient pas de suivre un programme suivi d'exploitation, et que si les comptes étaient faits comme dans l'industrie privée, on constaterait un déficit et non un bénéfice.

En fait, le bénéfice apparent, qui n'a jamais monté au-dessus de 28 millions de marks, et se tenait d'ordinaire autour de 20 millions, somme insignifiante dans le gouffre du budget prussien, est tombé à 8 millions de marks en 1912, et ne cessait, depuis vingt ans, de décroître continuellement. En 1911, la commission du budget a créé une sous-commission dont le rapporteur, M. Hirsch, député d'Essen, a constaté :

« De 1900 à 1909, les bénéfices nets des houillères fiscales de la Sarre se sont abaissés de 25.400.000 marks à 6.400.000...

Calculée à la tonne de production, cette diminution s'exprime comme suit : M. 2.86 de bénéfice d'exploitation par tonne en 1900, et M. 1.18 seulement en 1909.

L'administration explique ce déclin par la forte augmentation de ses charges sociales, des impôts, des salaires, et des dépenses de matériel, ainsi que par la diminution du taux d'extraction de l'ouvrier. Il est de fait que, pendant la période précitée, l'accroissement des charges de cette nature a été de 18 à 20 millions de marks... D'autre part, l'extraction par un ouvrier et par poste... est tombée de 975 kilos en 1900 à 745 kilogs en 1909, tandis que dans le bassin de la Ruhr elle était encore, en 1909, de 833 kilogs...

Tandis que dans une des grandes sociétés de la Ruhr les dépenses de matériel sont de M. 1.50 par ouvrier, elles s'élèvent à M. 2.11 dans la Sarre fiscale...

Quant à l'infériorité du taux d'extraction de la Sarre, l'administration a tenté de l'expliquer par les conditions défavorables du gisement... et la moindre robustesse de la moyenne

des ouvriers, mais la commission n'a pas vu là une explication suffisante... »

Rien ne peut, mieux que ces quelques lignes, signaler les dangers et les vices d'une exploitation d'Etat, encore sommes-nous en Prusse, dans un Etat fortement hiérarchisé, où la considération de l'intérêt général a plus de chances de triompher que chez nous, et les considérations démagogiques moins de chances d'intervenir ; or, les plus optimistes des commentateurs de l'exploitation étatique prussienne (1), ont mis en garde contre les déductions trop faciles des résultats prussiens à une époque où ils étaient beaucoup meilleurs que maintenant. Ils ont fait remarquer qu'on ne pouvait conclure de ce qui se passait d'un côté du Rhin, à ce qui se passerait de l'autre, et montré que les conditions politiques et sociales influaient singulièrement sur les résultats. Ils ont conseillé à l'Etat français de ne recourir à l'exploitation directe qu'à la dernière extrémité, et lorsque son intervention deviendrait absolument indispensable pour sauvegarder les restes des gisements presque épuisés de notre sol ; nous sommes loin encore d'envisager cette éventualité.

Quant aux commentateurs les plus récents (1), voici leurs conclusions : « Dans l'ensemble, il ne paraît pas que la Prusse se félicite de l'œuvre des mines fiscales..... elles permettent de juger combien il est difficile de concilier les gestions d'Etat avec l'élasticité nécessaire aux entreprises minières ; elles montrent aussi l'écueil des questions sociales. Pour favoriser le personnel par un régime dont il ne se montre pas satisfait, l'administration prussienne s'est vu reprocher de sacrifier ses devoirs commerciaux et de compromettre les finances dont elle a la charge. « Il ne faut pas, disait récemment le rappor-

(1) Weis, *op. cit.*, chap. IX : Résultats financiers, p. 84 et suiv., et chap. X : La situation minière en France, p. 98 et suiv.

teur de la commission d'enquête, que les mines fiscales soient un établissement de bienfaisance pour les ouvriers, une maison de cure pour les fonctionnaires..... » Si des innovations sociales, pourtant bien timides, ont légitimé ces observations, si la politique a exercé une influence fâcheuse et reconnue en Prusse, où les pouvoirs constitutionnels et le recrutement électoral du Parlement s'opposent aux surenchères démagogiques, qu'advviendrait-il dans des pays voisins qui n'ont pas les mêmes moyens ni la même volonté de résistance. Et si, en France, les questions ouvrières affaiblissent trop souvent les exploitations d'Etat, quelles conséquences y aurait l'exercice d'une industrie qui est, de toutes, celle où la main-d'œuvre a la plus grande part dans le prix de revient ? » Il faut donc conclure avec le rapporteur du Landtag : « De toutes les industries, l'industrie minière est peut-être celle qui se prête le moins à une exploitation par l'Etat (1). »

D'ailleurs, ce qui rendrait en France l'opération tout à fait désastreuse, ce serait l'obligation où se trouverait l'Etat de racheter. Il ne paraît pas que les auteurs des différents projets que nous avons cités se soient beaucoup préoccupés de ce côté de la question. La proposition Brousse et Giard demandait le retrait des concessions « moyennant paiement d'une indemnité calculée d'après les dépenses faites et les bénéfices retirés » : c'était un moyen de limiter l'indemnité, mais non à proprement parler une expropriation. Or, la propriété des mines étant une propriété véritable du concessionnaire, il n'y a pas deux moyens de la lui ôter. Le retrait administratif des concessions ne peut être opéré que dans des cas spéciaux déterminés par la loi ; si le concessionnaire n'a pas méconnu ses obligations, il faut l'exproprier, et par l'expro-

(1) O. Henry-Gréard, *op. cit.*, chap. IX, p. 235 et suiv.

priation de droit commun. C'est ce qu'avait compris M. Girodet, dont la proposition contenait cet article : « Il sera procédé à l'expropriation suivant les formes légales, moyennant les indemnités qui seront fixées par le jury. » Il faudra donc, de ce chef, inscrire au budget une somme considérable, car en se bornant à estimer les bénéfices à 50 millions, c'est *une somme de un milliard* au moins que la capitalisation à 5 0/0 représente, et qui peut dire que les jurys n'alloueront pas bien davantage, ne tiendront même pas compte aux exploitations malheureuses de leurs chances hypothétiques de regain ou de résurrection ? Dans la pure théorie collectiviste, on tranche élégamment la difficulté en déclarant que l'indemnité ne sera pas payée. Les exploitants ont suffisamment gagné, dit-on. Mais, on en peut dire autant de toute industrie, c'est la négation de la propriété. En outre l'actionnaire actuel n'est pas l'actionnaire de la première heure, ni bien souvent son héritier : c'est un capitaliste, un petit rentier, souvent, qui a acquis le titre en bourse ; l'expropriation sans indemnité constituerait une pure spoliation. M. Jaurès, dans son projet, commence également par nier qu'il y ait lieu d'indemniser les expropriés (1) ; mais ensuite, pour atténuer ce qu'a d'odieux ce

(1) Voici comment il s'exprime dans l'exposé des motifs : « Il n'y a donc pas lieu, pas plus pour les mines que pour les chemins de fer, d'accorder ce qu'on appelle une indemnité. Il n'y a lieu à indemnité que lorsqu'il y a lésion d'un droit... ; or les droits du capital, fondés sur la force et sur les services provisoires rendus par lui dans une période de l'évolution économique, prennent fin le jour où la nation peut se soustraire à sa force et se passer de ses services... Le capitalisme ne peut plus rendre de services, il n'a donc plus droit à prélever sur le travail une rançon... Les capitalistes ont retrouvé, plusieurs fois depuis un siècle, le capital par eux engagé dans les entreprises des charbonnages comme dans les autres entreprises industrielles. Ils doivent se féliciter d'avoir pu si longtemps vivre largement aux dépens du travail, et, en vérité, ils auraient quelque

résultat, il consent à prévoir un prix de rachat en faveur de tous les petits propriétaires dont le revenu ne dépasserait pas 3.000 francs. C'est atténuer l'odieux de la mesure, mais rien de plus. D'ailleurs il suffirait aux gros porteurs de céder leurs titres à la petite épargne pour déjouer le calcul, en laissant à l'Etat la charge intégrale du rachat.

M. Zevaès, dans le projet présenté au nom de la commission de la Chambre, le 1^{er} avril 1909, se borne à déclarer : « Les mines primitivement concédées font retour à la nation dans des conditions qui seront déterminées par une loi spéciale. » Cette formule sybilline ressemble ou bien à une menace, ou bien à un refus d'envisager le péril. Dans les deux cas, le danger est grand pour le crédit public, car on ne sait s'il souffrirait davantage d'une opération financière désastreuse ou d'un brigandage éhonté.

Il est instructif de constater que la Belgique, qui vient de réformer sa loi minière (loi des 3 mars-6 avril 1911), n'a pas osé adopter l'exploitation directe, bien qu'elle eût à sa disposition un domaine tout nouvellement découvert, celui de la Campine. On a fait seulement aux étatistes la concession suivante : une partie du domaine de la Campine a été réservé et ne pourra être concédé ultérieurement que par des lois spéciales, et l'on a décidé que l'Etat pourrait être lui-même demandeur en concessions. On veut ainsi pouvoir lutter contre des trusts éventuels et réserver pour l'avenir un domaine minier à exploiter, mais l'on n'a pas l'intention d'établir une exploitation d'Etat, et l'on a conservé le principe de la concession créatrice d'une propriété nouvelle. Il est intéressant de constater ce recul devant les conceptions socialistes, dans un pays dont l'avenir économique, beaucoup plus encore que chez nous, est lié à l'exploitation du sous-sol.

audace à se plaindre de la caducité du régime de leurs dividendes : il n'a que trop duré. »

Malgré ces exemples, les projets les plus récents font pourtant en France une part aux systèmes de nationalisation et d'exploitation directe.

Il en est un, même, qui nous semble tout particulièrement dangereux, c'est le projet de loi sur le rachat des concessions de mines, présenté au nom du gouvernement en 1908, par MM. Barthou et Caillaux (1), en même temps qu'un projet de loi sur le régime général des mines, portant la même date, et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir. Ce dernier s'inspire des principes généraux de la loi de 1810, et notamment il admet le système de la concession perpétuelle. Mais, par une sorte de contradiction, le projet sur le rachat paraît vouloir altérer les effets de la perpétuité de la concession. Or le seul mode de procédure qui puisse assurer le retour de la mine à l'Etat, c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le projet prévoit en effet le rachat des concessions, moyennant le paiement au concessionnaire d'une indemnité déterminée par une commission arbitrale composée de 5 membres, dont deux nommés par le concessionnaire, un par le Conseil d'Etat, un par la Cour des comptes et le dernier par le Conseil général des mines (art. 9). Les effets du rachat demeureraient régis par la loi du 3 mars 1841 (art. 17). C'est par une loi que le rachat serait prononcé (art. 14), mais il convient de remarquer ici une innovation curieuse, et d'ailleurs prudente ; cette loi, au lieu d'intervenir au début de la procédure de rachat, n'interviendrait qu'à la fin, c'est-à-dire quand on en pourrait connaître les conséquences et le coût (2). La procé-

(1) Annexe au procès-verbal de la 2^e séance de la Chambre du 17 novembre 1908. *Doc. parl.*, ann. n° 2413.

(2) Si pareille procédure avait été suivie pour le rachat de l'Ouest, le Parlement n'aurait pas eu la surprise d'une indemnité dépassant toutes ses prévisions.

dure du rachat débiterait par un décret du chef de l'Etat, comprendrait la détermination de l'indemnité par la commission arbitrale, et les recours possibles contre sa décision (art. 4). Aux termes de l'article 18 du projet, les mines ainsi rachetées seraient « *soit exploitées directement en régie, soit affermées ou vendues au mieux de l'intérêt général* ».

Il y a donc dans ce projet, non seulement une amorce à la nationalisation par l'affirmation implicite qui y est contenue, que l'Etat est propriétaire des mines, mais une possibilité d'exploitation directe.

Remarquons-le bien, en outre, le projet autorise le rachat à toute époque et en tout état de cause, sans même qu'on ait à justifier de l'utilité publique. Le rapprochement avec l'expropriation de la loi de 1841 n'est donc qu'une apparence. Il aboutit ainsi à la précarité de la concession. S'il eût été admis, les concessions de mines fussent devenues, en fait, éventuellement temporaires. De ce point de vue il est très dangereux, car la temporanéité est la ruine de la mine (1). On se flattait peut-être qu'avec ce système, laissant, somme toute, planer le doute sur l'échéance de la concession, on éviterait ce principal danger de la concession temporaire, c'est-à-dire le gaspillage des gisements. Ne faut-il pas, au contraire, considérer qu'on le provoque, même dans les cas où le rachat n'interviendra pas, ou ne doit-on pas craindre qu'il ne se trouve plus de concessionnaires sérieux pour entreprendre une exploitation dans ces conditions d'aléa. Le projet laisse, en effet, la porte ouverte à l'arbitraire. L'exposé des motifs parle bien de « circonstances particulières pouvant imposer le rachat », mais quelles seraient-elles et qui apprécierait, sinon l'Etat, selon les fantaisies d'une Chambre plus ou moins guidée par la passion ?

(1) V. ci-dessus, chap. I et ci-dessous, chap. IV, 1^{re} partie.

On peut d'ailleurs ajouter que pour les concessions déjà accordées au moment de sa mise en vigueur, la loi comporterait un véritable effet rétroactif.

SECTION II. — La mine aux mineurs.

Si beaucoup de projets socialistes préconisent la remise de la mine aux travailleurs ils ne prévoient pas tous le même système. Nous avons vu déjà quel était celui de M. Jaurès et celui de M. Zevaès. Ni l'un ni l'autre ne constituent cependant ce que l'on a appelé la mine aux mineurs. C'est de ce système que nous voudrions dire quelques mots. mais sans trop nous y attarder, étant donnés ses faibles chances de succès et son peu d'importance pratique.

D'après cette théorie, les moyens de production doivent appartenir uniquement à ceux qui peuvent les mettre en œuvre par leur travail. ...

Cette conception, qui un instant jouit d'une grande faveur, est, à l'heure actuelle, abandonnée par le parti socialiste lui-même. Le principe même de cette théorie est discutable. On ne voit pas très bien pourquoi les moyens de production fournis par la nature doivent appartenir exclusivement à ceux qui les mettent en œuvre, à l'élément travail plutôt qu'à l'élément capital. Si l'on se place au point de vue pratique, les difficultés surgissent qui rendent très pénible la mise en application de cette conception.

En effet, la concentration dans les mêmes mains du travail matériel et du travail de direction conduit à de mauvais résultats.

Il est difficile à celui qui procède à un travail purement manuel, qui n'aperçoit que le côté matériel de l'entreprise, de s'élever jusqu'aux conceptions beaucoup plus larges que né-

cessite le travail de direction. Confier la direction de l'entreprise à une commission composée d'ouvriers mineurs et nommée par les mineurs eux-mêmes fait naître une autre difficulté. Il est à craindre, en effet, que cette commission n'ait pas l'autorité nécessaire pour imposer ses lois à ceux dont elle dépend (1). Enfin, le système de la mine aux mineurs paraît oublier qu'il ne suffit pas d'avoir entre les mains la propriété de la mine, mais qu'il faut encore, pour la mettre en exploitation, disposer de capitaux fixes qui s'y incorporent et de capitaux circulants qui l'alimentent.

Comment les mineurs pourront-ils se procurer ces capitaux ? Au moyen d'un emprunt ? Ce serait grever lourdement l'entreprise du service des intérêts de la somme empruntée. En faisant appel à l'épargne des travailleurs de la mine ? Nous doutons qu'elle soit suffisante pour atteindre le but proposé. Au moyen de libéralités ? C'est compter sur un événement exceptionnel qui, bien qu'il se soit réalisé, ne peut être considéré que comme une éventualité sur laquelle on ne saurait faire reposer un système sérieusement établi.

Une autre objection peut être adressée au système de la mine aux mineurs. L'ouvrier n'a pas d'avance, il établit son budget d'après un salaire déterminé. Pourra-t-il courir la chance de dividendes aléatoires, et au cas où l'exploitation de la mine donnerait des résultats malheureux, quelle serait sa situation ?

« Si, dit M. Leroy-Beaulieu (2), la formule « la terre aux paysans » ne peut sans inconvénients graves être complètement appliquée, la devise nouvelle que l'on a imaginée à son usage « la mine aux mineurs » est infiniment plus impraticable. La

(1) De récents événements confirment tout à fait cette crainte ; le *Temps* du 12 février 1913 nous apprend, en effet, qu'à Rive-de-Gier de notables dissentiments se sont élevés entre les mineurs qui ont abouti à une sorte de grève, à une suspension du travail.

(2) *Revue de la législation des mines*, 1889, p. 146.

terre peut se diviser presque à l'infini ; au contraire, la mine n'est pas divisible. Elle doit être exploitée suivant un plan bien étudié, suivi avec constance, modifié avec beaucoup de réflexion et après de longues études. Une autorité concentrée, placée entre les mains d'hommes qui possèdent toutes les données actuelles de la science, une discipline exacte, le renoncement aux fantaisies individuelles, la recherche incessante de tous les progrès, l'application prompte de toutes les découvertes techniques, voilà les conditions d'une heureuse exploitation des mines. »

Ces conditions, il ne nous paraît guère possible qu'elles soient réalisées dans une mine dirigée par un conseil d'administration composé exclusivement des délégués de la masse des travailleurs. Ou la capacité, ou l'autorité leur fera défaut.

L'expérience a d'ailleurs démontré que ces tentatives d'exploitation étaient vouées à un échec inévitable ou que, tout au moins, les résultats qu'elles pouvaient donner étaient inférieurs à ceux que les entreprises capitalistes étaient susceptibles de réaliser.

Des trois mines aux mineurs que comptait encore notre pays il y a quelques années, deux seulement subsistent à l'heure actuelle : la mine de Rancié et celle de Rive-de-Gier ; la troisième mine aux mineurs, celle de Monthieux, a disparu en 1909.

A. — *La mine aux mineurs de Rancié.* — La mine aux mineurs de Rancié, dans la vallée de Vicdessos, au sud de l'Ariège, qui s'étend sur une longueur de 19 kilomètres et une largeur de 3 kilomètres, est de beaucoup la plus ancienne des entreprises de ce genre. C'est en réalité une survivance, à notre époque, de l'ancienne copropriété de la commune ou du clan.

La première mention qui soit faite des droits des habitants

de la vallée de Vicdessos se trouve dans une charte du comte de Foix et de Castehlon, en 1293, charte par laquelle il reconnaît le droit d'exploitation des mines de fer et de fabrication des instruments en fer aux habitants de la vallée de Vicdessos. Cette reconnaissance fut renouvelée en 1304 (1).

Depuis cette époque reculée, les droits indivis des habitants de la vallée de Vicdessos ont été toujours reconnus et respectés par tous les gouvernements héritiers des droits des anciens comtes ; en 1833, des concessions régulières furent délivrées aux douze communes de la vallée, de manière à mettre le régime de ces mines en harmonie avec la loi de 1810. Ce n'est pas seulement le fait de la concession du gisement à une communauté d'habitants qui différencie la mine de Rancié des autres mines. Une différence essentielle existe entre la mine aux mineurs de Rancié et les mines soumises au droit commun. L'Etat a, en effet, sur cette exploitation un droit de contrôle et de surveillance beaucoup plus étendu que celui dont il dispose à l'égard des autres mines ; il lui a été reconnu par la loi du 15 février 1893 et le décret du 24 avril de la même année.

Ce pouvoir de contrôle et de surveillance n'était d'ailleurs pas nouveau ; un règlement du comte de Foix, en date du 7 août 1414, donnait, en effet, aux mineurs de Rancié des directeurs d'exploitation au nombre de quatre. Ces directeurs, élus à vie par les conseils de la vallée, étaient chargés d'attribuer annuellement à chaque équipe, composée de deux mineurs, un lot à exploiter avec minimum de rendement, de surveiller l'exploitation, la mise en vente du minerai et d'établir les tarifs de vente.

D'après la loi de 1893, le droit de contrôle et de surveillance

(1) Recueil authentique concernant les mines de Rancié, réuni par les soins de M. Raymond Barbe, Toulouse, 1865.

appartient aux ingénieurs de l'Etat et au préfet de l'Ariège. Ce dernier arrête chaque année la liste des mineurs ayant droit à l'exploitation, la quantité de minerai que chacun peut extraire, et fixe le prix de vente.

Les ingénieurs de l'Etat, et spécialement les ingénieurs ordinaires de Vicdessos, ont la direction technique des travaux. Les résultats obtenus par cette mine sont peu brillants. Les salaires des ouvriers ne sont point supérieurs à ceux des mines appartenant aux capitalistes, bien que la plupart des frais considérables d'administration qui incombent aux sociétés minières soient évités dans la mine aux mineurs de Rancié, l'Etat assumant la charge des ingénieurs et des conducteurs des travaux.

B. — *La mine aux mineurs de Rive-de-Gier.* — Les mines aux mineurs de Rive-de-Gier et de Monthieux sont d'origine plus récente. Elles présentent ce point particulier que toutes deux ont été constituées à la suite de l'abandon de la concession fait par les Compagnies concessionnaires. Cet abandon n'était pas inspiré uniquement par une pensée de libéralité, car au moment où il était consenti dans l'un et dans l'autre cas, l'exploitation devenait des plus onéreuses et les Compagnies étaient décidées à l'abandonner.

La mine aux mineurs de Rive-de-Gier remonte à 1886. En présence des déficits constants de l'exploitation des houillères de Rive-de-Gier, la Compagnie concessionnaire avait décidé de limiter le travail aux gisements les plus rémunérateurs.

Mais, en vertu des prescriptions de la loi de 1810, l'administration mit la Compagnie en demeure de reprendre les travaux sur les divers points où ils avaient été abandonnés. C'est alors que l'assemblée générale des actionnaires, pour se soustraire à la déchéance, et désirant d'autre part éviter le déficit qu'aurait occasionné la reprise générale du travail, eut la

pensée d'abandonner aux mineurs le gisement dont l'exploitation était si onéreuse.

Cent vingt et un mineurs se constituèrent en syndicat pour accepter cette offre ; ils reçurent quelques subventions et, pendant deux ans, jusqu'en 1888, subirent les privations les plus dures, effectuant un travail dont la rémunération était pour ainsi dire nulle. Cinquante des mineurs qui avaient constitué le syndicat l'avaient déjà quitté, lorsque, en 1888, les ouvriers découvrirent un gisement insoupçonné. Bientôt les bénéfices permirent de constituer un matériel d'exploitation, mais alors commença une ère nouvelle de difficultés. La mine aux mineurs de Rive-de-Gier eut à subir toute une série de procès, tant de la part de la Compagnie qui lui avait fait abandon de la concession que de la part des autres mineurs qui soutenaient avoir les mêmes droits que les 121 membres du syndicat. Ces difficultés ne prirent fin que par un arrêt de la Cour de Lyon, en date du 26 mars 1891, qui reconnut les droits exclusifs des fondateurs du syndicat de 1886.

La forme actuelle de la mine aux mineurs de Rive-de-Gier est celle d'une société civile anonyme à capital et à personnel variables ; le capital se divise en actions de 100 fr., chaque actionnaire ne peut en posséder plus d'une. Ces actions ne peuvent appartenir qu'à des ouvriers travaillant à la mine qui peuvent les acquérir au moyen de retenues faites sur leurs salaires dans la période où ils travaillent comme ouvriers purement salariés. Quand ces retenues atteignent la somme de 100 francs, l'ouvrier est admis comme sociétaire ou, à défaut d'admission, reçoit le remboursement de son compte. Le même remboursement se fait en cas de décès, retraite ou exclusion, mais dans ces trois derniers cas il est majoré des intérêts à 5 p. 100.

L'administration est confiée à un conseil de neuf membres

élus pour trois ans par l'assemblée générale des actionnaires ; ce conseil lui-même délègue ses fonctions à deux de ses membres, l'un directeur technique, l'autre agent commercial de l'exploitation. Ces deux fonctions sont gratuites.

Un point très particulier est l'attribution des bénéfices, qui appartiennent exclusivement à la société et forment un fonds de réserve, sauf prélèvement de 20 0/0 pour la caisse de secours.

Toutefois, quand le fonds de réserve aura atteint 100.000 fr., 40 0/0 des bénéfices seront répartis en dividendes aux actionnaires.

Ici encore les résultats n'ont pas été brillants. Les actionnaires de Rive-de-Gier ne touchent point un salaire supérieur à celui des mineurs employés dans les autres concessions ; leur situation, malgré le hasard heureux qui a permis la découverte d'un gisement riche en minerais, n'est guère meilleure.

C. — *La mine aux mineurs de Monthieux.* — Le conseil d'administration des houillères de Monthieux ayant décidé en 1891 de suspendre l'exploitation de la concession, 500 ouvriers restaient sans travail. Devant leurs récriminations, le conseil d'administration offrit aux ouvriers de continuer pour leur propre compte l'exploitation de la mine.

Jamais les mineurs n'auraient été capables de réunir les fonds nécessaires sans un mouvement de sympathie qui se manifesta en leur faveur. A la suite d'une campagne de presse, *Le Petit Journal* s'inscrivit pour une somme de 50.000 francs, tandis que l'Etat et la ville de Saint-Etienne souscrivaient chacun 10.000 francs.

De la sorte, la société put se constituer avec facilité ; elle fut fondée au capital de 60.000 francs divisé en actions de 100 francs exclusivement réservées aux ouvriers employés

dans l'exploitation. Mais, tandis que dans l'exploitation de Rive-de-Gier toutes les fonctions sont gratuites, dans la mine de Monthieux, non seulement le conseil d'administration composé de dix membres ouvriers élus était rémunéré, mais il existait à côté de lui un personnel salarié : ingénieurs, directeurs, sous-directeurs, etc.

D'autre part, tandis que dans la mine de Rive-de-Gier l'action de 100 francs n'est attribuée à un ouvrier qu'autant qu'il l'a gagnée par son travail, cette action pouvait, à Monthieux, être attribuée à tout ouvrier syndiqué, sans stage ni versements.

Au surplus, 55 0/0 des actions seulement appartenaient aux ouvriers ; 45 0/0 étaient la propriété du syndicat des mineurs de la Loire qui jouait vis-à-vis des ouvriers le rôle d'actionnaire.

Jusqu'en 1892, la mine aux mineurs de Monthieux traversa une première période de trouble dans laquelle elle eut à soutenir de nombreux procès et même une grève ; puis, à partir de 1892, un nouveau conseil d'administration ayant été nommé, une ère de prospérité parut s'ouvrir. Elle ne devait pas durer. Le conseil d'administration de 1892 fut remplacé et les difficultés recommencèrent. La ruine de la mine fut rapidement consommée, et, en 1909, la société était mise en liquidation judiciaire.

Quelles réflexions ces expériences peuvent-elles suggérer ?

Celles mêmes que le raisonnement nous avait permis de faire. En effet, le système de la mine aux mineurs, quand il n'est pas voué à un échec absolu, n'aboutit qu'à des résultats peu satisfaisants.

On ne saurait voir dans ce système qui, nous l'avons déjà dit, est combattu par les socialistes eux-mêmes, autre chose qu'une tendance vers un nouvel état social. Nous lisons, dans

le rapport de M. Zevaès, ces lignes caractéristiques : « Nous n'acceptons pas davantage le système de la mine aux mineurs que l'on a quelquefois, par une erreur grossière, confondu avec le système de la nationalisation des mines. » Un peu plus loin, il qualifie la mine aux mineurs de « simple contrefaçon ouvrière de la mine capitaliste » (1). Cette condamnation de la mine aux mineurs nous paraît sans réplique.

(1) Rapport Zevaès, p. 570.

CHAPITRE II

RÉFORME DU RÉGIME DE LA CONCESSION (*Suite*).

LA CONCESSION CONTRACTUELLE. — L'ADJUDICATION.

SECTION I. — L'assimilation de la concession de mines à la concession de travaux publics. — Caractère boiteux de cette assimilation. — Le système aboutit à la concession temporaire. — Ses dangers. — Les propositions de loi en ce sens.

Pratique illégale du gouvernement visant à introduire les concessions contractuelles. — Les cahiers des charges. — Les discussions de 1838. — Les procédés de MM. Viviani et Barthou. — L'avis du Conseil d'Etat du 26 décembre 1907. — L'article 17 des derniers projets de réformes. La concession conditionnelle.

SECTION II. — Le système de l'adjudication. — Son but. — Les propositions en ce sens. — Les articles 19 et 20 des projets de 1908 et 1910. — La solution adoptée par la commission de 1911. — Avantages et dangers du système.

APPENDICE. — Système visant à éviter l'arbitraire dans l'attribution des concessions. — Le projet Laur. — La mine à l'inventeur. — La proposition Baihaut. — La commission de 1911. — Part faite à l'inventeur.

SECTION I. — La concession de la mine assimilée à la concession de travaux publics.

Lorsque l'on abandonne, en se plaçant au point de vue des nécessités pratiques, l'exploitation directe par l'Etat, on peut songer à un autre système qui prend également pour base le principe de la domanialité publique des mines : celui de la concession domaniale. Mais ici, il faut préciser la termino-

logie. Cette concession domaniale, que l'on écarta en 1810 pour lui substituer le système actuel, après avoir songé à l'adopter (1), c'est la concession administrative courante des travaux publics, telle que celle qui intervient pour les distributions d'énergie, de lumière, les transports, etc..., la concession de service public, ou de travaux publics.

Mais cette assimilation des deux concessions se heurte à des objections d'ordre à la fois juridique et pratique qui la rendent inadmissible. Peut-on, sans déformer la notion la plus élémentaire de l'exploitation minière, y voir un service public ? Il faudrait qu'elle correspondît à un besoin public généralisé, comme le font par exemple les transports. Or, il n'en est rien. Si l'industrie minière importe à l'intérêt public, c'est en raison de ses relations avec le développement de la richesse nationale, mais elle n'a pas besoin d'être rendue *accessible* au public, ce qui est le propre d'un service public. Elle intéresse seulement certains particuliers, les manufacturiers, les grandes Compagnies. D'ailleurs la rémunération du concessionnaire de mines n'a aucun rapport avec celle du concessionnaire d'un service public, qui se rémunère par des taxes perçues sur les usagers à l'occasion du fonctionnement du service public ; le concessionnaire de mine, lui, se contente de vendre au prix qu'il peut, et nullement d'après un tarif préalablement homologué, les produits de son *fonds*.

Mais, dira-t-on, si ce système n'existe pas, on pourrait l'introduire : imposer au concessionnaire un cahier des charges analogue à celui des concessions de travaux publics, et comme lui, de nature à la fois réglementaire et contractuelle, réglementaire par les conditions d'exploitation qu'on pour-

(1) V. ci-dessus, 1^{re} partie, chap. II, p. 41 et suiv.

rait lui imposer, contractuelle par la situation pécuniaire qu'on lui ferait, et qui pourrait varier selon la valeur et l'importance des concessions. Mais à cette modification totale du régime actuel, les objections se présentent également.

Il en est une, d'ordre juridique, qui paraît très forte. Si les mines font partie du domaine public — ce qu'il faudrait démontrer (1), mais ce qui est l'hypothèse de départ, — les concessionnaires ne pourraient être que temporaires, car le domaine public est inaliénable et imprescriptible, et une concession perpétuelle est en fait une aliénation. Les concessions de travaux publics sont, en effet, toujours temporaires, le domaine public fait retour à l'Etat à l'expiration de la concession, avec, le plus souvent, à titre gratuit, les travaux exécutés par le concessionnaire.

Une autre raison militerait ici en faveur des concessions temporaires. Si l'on veut que le Trésor bénéficie réellement du système, il faut que la concession se renouvelle.

Etant donné, en effet, l'aléa que comporte l'exploitation minière, on ne pourra demander dès l'abord au concessionnaire un gros sacrifice, il faudra que l'Etat ne s'engage qu'à temps, afin de pouvoir bénéficier de la plus-value éventuelle de l'exploitation. Que la concession ait lieu de gré à gré, ou qu'elle se fasse par adjudication, ce n'est que dans des cas exceptionnels, en présence de gisements très connus, et d'opérations très sûres, au moins en apparence, que les concessionnaires consentiront à s'engager d'une façon ferme (2). Or il

(1) V. ci-dessus, p. 9 de l'introduction.

(2) Il y a bien sans doute un moyen de tourner la difficulté, c'est d'instituer un système de participation aux bénéfices, nous en verrons plus tard les complications. Disons tout d'abord qu'en tout cas on ne peut songer à l'appliquer qu'à des concessions perpétuelles, et que, par conséquent, l'assimilation à la concession de travaux pu-

paraît impossible de songer à restaurer chez nous le système des concessions temporaires. Ce n'est pas que la chose n'ait pas été proposée, on trouve le système de la temporanéité préconisé dans les projets Brousse et Giard, de 1884, et dans le rapport Clemenceau, de la même année, dans le projet de M. Eugène Dufour, du 12 juin 1901, selon lequel la durée des concessions variera de 50 à 100 ans selon l'importance du gîte et les difficultés de l'exploitation, enfin c'est à quoi aboutirait, nous l'avons dit, le projet Barthou de 1908, sur le rachat des concessions de mines (1).

Cependant le système de la précarité a fait ses preuves sous l'empire de la loi de 1790, et si l'idée n'était réapparue dans les projets que nous venons de citer, il n'y aurait pas lieu d'y insister davantage.

Le concessionnaire ou l'adjudicataire à temps n'est plus qu'un fermier ordinaire, il cherche à ne pas faire un marché de dupe. Celui qui sollicite une concession de mines doit s'être assuré par des travaux préalables de l'existence du gisement ; la concession obtenue, il doit faire de nouvelles dépenses pour la mettre en valeur, et, pour tous ces capitaux engagés, la première période de l'exploitation ne pourra guère être rémunératrice. Dès lors, comment se lancer dans une entreprise si aléatoire, si l'on n'a d'autre perspective qu'une jouissance limitée. Si le droit d'exploiter doit prendre fin au moment où les capitalistes commenceront à rentrer dans leurs avances sans avoir eu le temps d'amortir, ils ne se présenteront pas. Ceux qui n'auront pas reculé se trouveront dans l'alternative ou de se ruiner, ou de ruiner la mine. Il y a peu d'espoir qu'ils hésitent ; par une exploitation excessive, ils

blics sera toujours boiteuse, et en tout cas complètement fausse au point de vue juridique.

(1) V. ci-dessus, chap. I, sect. I, de la deuxième partie.

dévorèrent la richesse publique au détriment des exploitations futures, qu'ils rendront infructueuses, par l'impossibilité où ils se seront mis d'observer les méthodes longues mais nécessaires d'une exploitation rationnelle. On ne saurait même remédier à cet inconvénient en concluant des baux à long terme, car il y a dans ces baux, quelque longs qu'on les suppose, une période finale pendant laquelle le preneur est naturellement pressé de jouir, délaisse les points les moins accessibles, attaque les parties les plus riches, et à l'inverse évite les déboursés, même urgents, dont il n'espère aucun bénéfice immédiat. Ce système bâtard, introduit en Algérie après la conquête, où la durée des concessions avait été limitée à 99 ans, avait produit ses mauvaises conséquences dès la vingtième année ; il fallut dès 1885 rendre la législation minière métropolitaine applicable en Algérie, et reconnaître les concessionnaires propriétaires incommutables. La même faute ne fut pas commise en Annam ni au Tonkin (1).

*
* *

Mais si l'on abandonne le système de la concession temporaire, pour revenir à la concession perpétuelle, il faut, répétons-le, se résigner à établir un système juridiquement hybride, car il aboutit en fait à l'aliénation du domaine public ; il faut, en tout cas, réformer totalement la conception juridique de la loi de 1810.

Ce n'est pas qu'on n'ait essayé de combiner les deux systèmes en donnant à la concession de mines une allure contractuelle, mais l'administration elle-même, malgré son désir de concilier deux systèmes qui se heurtent sur tous les points, a dû y renoncer.

(1) V. le rapport de M. Lamé-Fleury à la Commission des mines de 1884.

L'idée, d'ailleurs, n'est pas nouvelle. Dans l'esprit des auteurs de la loi de 1810, l'acte de concession ne correspond certainement pas à un contrat intervenu entre l'Etat et un particulier, puisque tout est réglé par la loi, aussi bien les exigences que peut avoir l'administration, que les droits que peut invoquer le concessionnaire. Cependant la conception contractuelle était en germe dans certains esprits. Au lendemain même de la promulgation de la loi, l'instruction de mai 1810 révèle déjà la tendance de l'administration des mines à donner des concessions conditionnelles. Dès les premiers temps de la mise en vigueur de la loi, l'usage s'établit de joindre au décret de concession un cahier des charges préconisant les obligations du concessionnaire (1). Sans doute ce cahier des charges ne peut énumérer que les obligations communes à tous les concessionnaires, et résultant des lois et règlements. Mais la tentation était grande pour l'administration de revenir au système abandonné sous l'influence de Napoléon, et d'introduire dans les cahiers des charges d'autres conditions supplémentaires, spéciales à chaque concessionnaire. Il fallut même, contre ces tendances, faire appel au Conseil d'Etat.

Lorsque l'on arriva à la discussion de la loi de 1838, la conception contractuelle reprit une force nouvelle, elle fut nettement portée à la tribune du Parlement, mais avec des modalités diverses. Les uns voyaient dans la concession un contrat privé, une vente sous condition (2), une donation avec charges (3), un contrat de dépôt (4), ou simplement un

(1) Aguillon, *op. cit.*, p. 128 et suiv.

(2) Rapport de M. d'Argoult à la Chambre des Pairs, le 29 janvier 1837, *Moniteur*, 1837, p. 748.

(3) Discours du ministre Martin du Nord, à la séance de la Chambre des Pairs, 10 avril 1837, *Moniteur*, p. 847 et suiv.

(4) Rapport de M. Sauzet à la Chambre des députés, 2 juillet 1837, *Moniteur*, p. 1741 et suiv.

contrat *sui generis*, comportant d'un côté, la permission d'exploiter des richesses souterraines, de l'autre l'obligation de faire une exploitation normale (1). D'autres y virent un contrat de droit public, un « contrat spécial de droit administratif, conférant des droits perpétuels tant qu'on reste dans les termes du contrat, mais disparaissant si on les viole », et le commissaire du gouvernement, Legrand, mettait en effet en parallèle le retrait de la concession et la déchéance du concessionnaire de travail public, ce qui indique bien que l'assimilation se faisait peu à peu entre les deux situations juridiques (2). A cette époque, d'ailleurs, Proudhon, dans son *Traité du domaine*, paru en 1839, admet qu'à la base de la concession de mines il y a un contrat (3). Tout cela ne pouvait qu'encourager l'administration à persévérer dans ses pratiques irrégulières. Il fallut que le Conseil d'Etat, consulté, indiquât dans son avis du 12 décembre 1859 (4), que la propriété des mines était une propriété ordinaire, et que l'administration ne pouvait rien ajouter dans le cahier des charges aux obligations légales du concessionnaire.

La tendance persista cependant : elle s'accrut au moment des succès éclatants des mines de fer de Meurthe-et Moselle et des mines d'or de la Mayenne ; les pouvoirs publics hésitèrent à accorder des concessions gratuites, et voulurent donner une satisfaction à l'opinion. A partir de l'année 1900, la pratique s'établit, d'accord entre le ministre des travaux publics et

(1) Discours de M. Martin du Nord à la séance de la Chambre des Pairs du 18 avril 1837, *Moniteur*, p. 861.

(2) Discours de M. Legrand à la Chambre des Pairs, 18 avril 1837, *Moniteur*, p. 883 et 885.

(3) Proudhon, *Traité du Domaine*, t. II, p. 442. — V. également Perriquet, *Les contrats d'Etat*, p. 245 et suiv., qui en fait un contrat d'intérêt public.

(4) V. *Annales des Mines*, 1876, p. 236.

le Conseil d'Etat, de subordonner l'octroi de la concession à une participation à certains travaux publics, notamment à la création d'une ligne de chemins de fer, utile à la fois à la population et aux mines. Mais, comme on ne pouvait pas insérer une clause à ce sujet dans le cahier des charges, on exigea des fonds de concours fixés jusqu'à 500 francs par hectare, sans qu'aucune mention de ces engagements figurât dans les actes de concession ni les cahiers des charges (1). Malgré ces précautions, il n'est pas douteux que cette pratique ne fût illégale, et ne déformât nettement le système de 1810 en modifiant la nature de l'acte de concession, et en lui enlevant son caractère de gratuité (2).

Lorsque M. Barthou prit, en 1906, la direction du ministère des travaux publics, il se vit en présence d'une série de demandes nouvelles qui visaient, soit, en Meurthe-et-Moselle, des mines de fer et des mines de charbon, soit, dans le Pas-de-Calais, des mines de charbon situées en bordure des bassins actuellement exploités.

M. Barthou considérait que le moyen qui avait été employé en 1900 n'était pas net ; c'était un procédé détourné par lequel on violentait la législation de 1810. Il lui paraissait difficile de continuer ces errements. D'autre part, M. Viviani, ministre du travail, que sa doctrine fondamentale poussait à assimiler complètement les concessions minières à des concessions de travaux publics, demandait l'introduction dans le cahier des charges de clauses relatives aux conditions du travail.

Il entendait exiger une participation de l'Etat et des ouvriers dans les bénéfices. Il proposait notamment d'établir, au delà d'une certaine quantité de revenus, un partage entre

(1) V. Aguilhon, *op. cit.*, p. 133, et Rapport Ajam, p. 43 et suiv.

(2) V. Berthélemy, 7^e édit., p. 727.

l'exploitant, l'Etat et les institutions de prévoyance spéciales aux ouvriers mineurs.

Il aurait voulu de plus introduire dans les contrats des conventions relatives à l'établissement des salaires, une procédure de conciliation et d'arbitrage et une limitation du nombre des ouvriers étrangers.

Le ministre des travaux publics se proposait, de son côté, d'introduire dans le contrat une clause obligeant l'usine concessionnaire à consommer le minerai concédé jusqu'à concurrence de 70 0/0, pour que les minerais restassent à la disposition de la métallurgie française.

Le ministre prit la résolution d'introduire toutes ces clauses, et plusieurs autres encore, dans les cahiers des charges et, le 4 septembre 1907, il adressa au vice-président du Conseil d'Etat une lettre (1) dans laquelle, après s'être efforcé de justifier la thèse du droit de l'Etat sur la richesse minière, il terminait en posant la question suivante :

« Le gouvernement, lorsqu'il accorde une concession de mines, n'a-t-il pas le droit d'imposer au concessionnaire par le cahier des charges, comme il le fait dans les concessions de diverses natures auxquelles il procède couramment, des obligations reconnues nécessaires et acceptées par le demandeur, pourvu qu'elles ne soient contraires ni aux lois générales ni aux lois particulières sur les mines ? »

L'avis du Conseil d'Etat fut délibéré et adopté sous la présidence de M. Coulon, et au rapport de M. Colson, les 19 et 26 décembre 1907.

Le Conseil d'Etat commence par déclarer qu'il n'y a pas d'analogie entre une concession de travaux publics et une concession minière. Economiquement comme juridiquement les deux choses sont très différentes.

(1) *Revue de législation minière*, 1908, p. 147.

La concession gratuite n'a pas été établie dans le but de gratifier les capitalistes. On a voulu faire de la richesse minière la récompense de l'effort individuel.

La concession d'un chemin de fer, d'un canal, d'une entreprise d'électricité, d'un service public quelconque a un tout autre caractère. Au prospecteur d'une mine, l'Etat ne donne que l'incertitude. Tandis qu'au concessionnaire de travaux publics, l'administration remet une propriété déjà créée et dont l'exploitation, malgré une part d'aléa, représente des résultats certains par avance.

Une entreprise de transports, celle d'un tramway, par exemple, est établie sur des données qui sont approximativement connues du concédant et du concessionnaire. On peut chiffrer des bénéfices dont la limite échappe aux calculs, mais dont on sait à peu près la marge. Ce sera de 4 0/0, de 6 0/0 peut-être, en cas de gros succès de 8 0/0, mais on peut toujours tabler parce qu'on a des éléments solides de discussion. On peut alors raisonnablement rencontrer un entrepreneur sérieux qui acceptera en connaissance de cause des limitations, des retranchements, des modalités dont le nombre et la forme sont infinis.

La concession de mines fait de la mine une propriété perpétuelle, disponible et transmissible comme tous les autres biens. Les seuls démembrements que puisse subir cette propriété concédée sont ceux qui rentrent dans les droits réels admis par le Code civil.

En conséquence, le Conseil estima que les subventions imposées aux concessionnaires, pour l'exécution de travaux publics, sont en contradiction avec le principe de la gratuité qui découle de l'ensemble des dispositions de la loi du 21 avril 1810.

Il résultait nettement de cet avis que pour arriver à ses

fins, l'administration ne pouvait compter que sur une modification législative, et ce fut là, en effet, l'origine du projet de loi Barthou de 1908.

Certains, désireux d'aller plus vite en besogne, voudraient éviter de recourir à une réforme générale de la législation minière. C'est ainsi que MM. Dumont et Paul Boncour, ministres des travaux publics et du travail dans le ministère Monis, projetèrent d'insérer dans la loi de finances de 1912 un article donnant aux concessions le caractère contractuel, et d'insérer dans le cahier des charges l'institution de parts bénéficiaires ou actions d'apport appartenant à l'Etat qui serait représenté par des délégués dans les conseils des Compagnies concessionnaires. On établirait un cahier des charges type, servant de base à ceux de toutes les concessions ultérieurement accordées. La commission des mines se montra hostile à ce projet, à cheval à la fois sur les deux conceptions jumelles de la nationalisation et de la concession de travail public (1).

Il ne faudrait pas croire, cependant, que le désir de faire participer l'Etat au succès des exploitations minières ait été abandonné. Si le Conseil d'Etat, émettant ses avis, se rend compte de l'illégalité des charges imposées aux concessionnaires, le Conseil d'Etat, distributeur de concessions, souhaite que ces charges soient maintenues. Dans l'avis ci-dessus cité, le Conseil d'Etat est moins net que la brève analyse que nous en avons donnée ne pourrait le laisser supposer. Il admet, par exemple, ce qui nous semble discutable, qu'on pourrait, à la rigueur, introduire dans le contrat de concession l'obligation pour le concessionnaire d'employer une fraction des produits extraits de la mine à l'alimentation de ses

(1) V. Rolland, *loc. cit.*, et *le Temps* des 5, 6 et 9 avril 1911.

propres usines, sous prétexte que, d'après la loi de 1810, l'Etat a le droit de choisir entre les demandeurs, et, pour asseoir son choix, de prendre en considération « les besoins de l'industrie ». Mais n'est-ce pas aller contre la conception de 1810 qui fait du concessionnaire un propriétaire, que de lui imposer une utilisation déterminée des fruits de sa propriété ? Quant aux subventions, tout en en reconnaissant l'illégalité, « il ne blâme pas le procédé... mais ne saurait approuver sa généralisation », et suggère de recourir à une disposition législative nouvelle, comportant l'adjudication, et où l'on pourrait faire rentrer, à son avis, la participation de l'Etat et des ouvriers aux bénéfices, et des clauses relatives aux conditions du travail et à la limitation de la main-d'œuvre étrangère (1).

C'est bien, semble-t-il, inviter le législateur à modifier la nature juridique de l'acte de concession, à lui donner le caractère d'une sorte de cahier des charges contenant des dispositions contractuelles variables, auxquelles souscrira le concessionnaire. En effet, les projets les plus récents, celui de 1908, celui de 1910, et le projet de la commission de 1911, prévoient tous les trois (2) qu'en dehors des limitations et obligations qui atteignent tous les concessionnaires en vertu de la loi, c'est-à-dire sans aucune entente contractuelle, l'acte de concession pourra astreindre l'attributaire, *en conformité d'un engagement par lui souscrit et visé par ledit acte*, à une des obligations suivantes, que les projets de 1908 et 1910 énumèrent ainsi :

construire une usine de la nature de celles qui emploient les produits à extraire de la mine ;

donner une subvention pour construire ou développer des

(1) Rapport Ajam, p. 46.

(2) Article 17 dans les trois projets.

routes, voies ferrées ou voies navigables, pouvant être utilisées pour les produits à extraire de la mine ;

donner une subvention à des établissements créés ou à créer en faveur des ouvriers mineurs et dont pourront profiter les ouvriers de la mine.

L'acte de concession devrait donc désormais faire autre chose que de déterminer le titulaire d'une propriété soumise à des règles identiques, préexistantes, quels qu'en soient les titulaires. Il devrait, à la suite d'une entente avec l'exploitant, déterminer sur certains points, la charge spéciale de celui-ci, à quoi il sera tenu personnellement au delà des conditions particulières d'une concession déterminée. Il y a là toute la différence de l'objectif au subjectif, comme diraient les auteurs allemands, de la loi au contrat, du général au particulier. L'exposé des motifs du projet de 1910 dit à ce sujet (1) : « Jusqu'ici l'administration n'avait pas cru devoir imposer au concessionnaire d'obligations spéciales, autres que celles explicitement prévues par la loi... Il y a des *circonstances*, cependant, où il peut être équitable ou nécessaire d'astreindre l'attributaire et ses successeurs à certaines conditions non prévues par la loi actuelle. *L'article 17 introduit à cet égard un principe nouveau...* » Principe nouveau, en effet, puisqu'il modifie nettement le caractère de l'acte de concession, en le rapprochant de la concession de travaux publics, et en lui enlevant de plus, remarquons-le en passant (2), son caractère de gratuité, car ce sont des charges spéciales qui sont introduites dans l'acte de concession, et qui équivalent au paiement d'un prix (3).

(1) P. 4. — V. aussi le Rapport Ajam, p. 155.

(2) Nous y reviendrons ultérieurement. — V. ci-dessous, chap. III.

(3) C'est ainsi, d'ailleurs, que la commission de la Chambre les considère. — V. Rapport Ajam, p. 110.

La commission de 1910 a ajouté à la liste des projets gouvernementaux l'obligation d'intéresser les ouvriers aux bénéfices de l'entreprise, dans des conditions dont le principe et le quantum minimum sont déterminés par l'acte de concession ; celle de prévoir dans l'acte de concession l'institution de conseils de conciliation pour débattre les conditions et le prix du travail à la tâche.

Le projet de 1910 faisait de l'obligation d'intéresser les ouvriers aux bénéfices, une charge obligatoire, directement imposée par la loi (1) ; la commission en fait seulement une charge contractuelle et facultative, pouvant être insérée dans les concessions individuelles.

Et comme pour mieux affirmer le nouveau point de vue, l'article 17 du projet de 1910 et le même article du projet de la commission ajoutent :

« Ces obligations astreindront tous les concessionnaires ultérieurs de la mine, dans les limites et dans les conditions de l'engagement originaire. Elles pourront à toute époque, en conformité de la demande du concessionnaire, être modifiées ou supprimées par un décret rendu dans les formes de l'acte de concession.... »

Il y a, dans cette nouvelle conception de l'acte de concession, dont la contexture primitive et les modifications ultérieures dépendent ainsi, au moins partiellement, d'une entente entre l'administration et le concessionnaire, un abandon du principe de la propriété, tel que l'entendait la loi de 1810.

Cette conception de la concession contractuelle, assimilable à une concession de travaux publics, devait d'ailleurs logiquement entraîner une autre qui n'est pas moins loin de la conception originaire de 1810, celle de l'adjudication, qui cadre nettement avec l'assimilation aux travaux publics.

(1) Article 18 du projet.

SECTION II. — L'adjudication.

Le système de l'adjudication vise à obtenir un double résultat. Il remédie, dans l'esprit de ses partisans, à deux défauts de la loi de 1810 : la gratuité et l'arbitraire. Il constitue un moyen de faire bénéficier le Trésor des richesses que crée l'exploitation minérale, sans comporter le vice de précarité susceptible de les ruiner, et, d'autre part, il attribue la mine au plus fort économiquement, à celui qui a le plus de chances de l'exploiter vigoureusement, en refusant à l'administration le pouvoir discrétionnaire et arbitraire d'adjuger la mine à qui bon lui semble.

Le système de l'adjudication n'a pas été préconisé que récemment. On le rencontre déjà dans les projets de 1848, dans la proposition Brousse et Giard de 1884, dans le rapport Clémenceau, dans le projet Bathaut (1) de 1884, qui donnait la mine à l'inventeur, mais qui, pour les mines notoirement connues, et qui par conséquent n'ont pas d'inventeur, préconisait l'adjudication ; dans la proposition Wickersheimer de la même année, avec cette différence que le prix de l'adjudication devait, non pas être versé à l'Etat, comme dans le projet du gouvernement, mais devait être attribué aux caisses de retraite des ouvriers mineurs (2). Le principe de l'adjudication se retrouve dans le projet de M. Pierre Baudin, ministre des travaux publics, en 1901 (3). Ce projet tend à attribuer toute concession de mine « par adjudication publique entre concurrents préalablement agréés en Conseil d'Etat, sur une somme payée au Trésor, en une fois ou en plusieurs indemnités ». Enfin le projet de 1908 le consigne dans son arti-

(1) V. ci-dessus, chap. I, section I.

(2) Ch. Doc., Ann., 28 novembre 1886.

(3) Ch. Doc., Ann., 5 novembre 1901.

cle 19, et il se retrouve dans l'article 20 du projet Millerand de 1910 ; la commission de 1911 l'admet également, mais sous une forme atténuée. Nous remarquerons seulement une différence assez notable entre le projet de 1908 et celui de 1910. Tandis que celui de 1908 prévoit la mise en adjudication publique « lorsque les titres des explorateurs sont jugés équivalents », l'article 20 du projet de 1910 permet au ministre des travaux publics de décider, après avis du Conseil général des mines, « que l'attribution éventuelle de la concession résultera d'une adjudication entre les exploitants demandeurs concurrents qui seront désignés par le Conseil d'Etat ». Cela est préférable, car en 1908, le ministre jugeait arbitrairement quels droits devaient être considérés comme équivalents ; l'intervention du Conseil des mines et celle du Conseil d'Etat sont ici une garantie.

L'adoption du principe de l'adjudication par les projets les plus récents n'a nullement lieu de surprendre, si l'on se souvient que le Conseil d'Etat, dans son projet du 26 décembre 1907, avait prévu l'introduction dans la législation du principe de l'adjudication, et qu'il indiquait que « rien n'empêcherait de faire porter l'adjudication sur le montant d'un prélèvement annuel à faire sur les recettes en plus de la redevance proportionnelle ». C'est cette suggestion que mit en œuvre l'article 20 du projet du gouvernement, devenu l'article 19 du projet de la commission. Il prévoit une concurrence entre les explorateurs demandeurs, en laissant à un règlement d'administration publique le soin de fixer les conditions de cette adjudication. Au sein de la commission, il fut proposé d'introduire dans la loi elle-même un texte réglant ce mode nouveau d'attribution. L'amendement déposé en ce sens était ainsi conçu :

« La mine est concédée sur adjudication restreinte entre

les demandeurs concurrents dont la liste est arrêtée par le ministre des travaux publics, après avis du Conseil général des mines.

« L'adjudication peut porter soit sur une somme à payer en capital ou annuités, soit sur une fraction du produit net calculé comme il est dit à l'article 59 (1).

« Les mises à prix seront arrêtées par le Conseil d'Etat sur proposition du Conseil général des mines.

« Elles seront arbitrées en la même forme lorsqu'il n'y aura qu'un seul demandeur.

« Le prix ainsi versé ou les revenus ainsi constitués pourront être affectés en tout ou partie par l'acte de concession :

« 1^o A la construction ou au développement des routes, voies ferrées ou voies navigables pouvant être utilisées pour les produits à extraire de la mine ;

« 2^o A la fondation ou au développement d'établissements ou d'institutions créées ou à créer en faveur des ouvriers mineurs et dont pourrait profiter la population ouvrière des communes minières.

« L'inventeur de la mine, s'il figure sur la liste des demandeurs admis à l'adjudication, jouira du droit de préférence au regard des autres demandeurs.

« En tout état de cause, il aura droit à une indemnité qui sera fixée par l'acte de concession.

« Si l'adjudication est faite à prix d'argent, cette indemnité ne sera pas inférieure aux dépenses dont l'inventeur aura justifié, et elle pourra s'élever jusqu'à la moitié du prix sur lequel elle sera précomptée.

« Si l'adjudication porte sur une fraction du produit net,

(1) Cet article est devenu l'article 58 du projet de la commission, il vise la participation de l'Etat aux bénéfices.

l'indemnité consistera en une part de celle-ci qui pourra s'élever jusqu'à la moitié.

« Est réputé inventeur celui qui, par des travaux de recherche dûment déclarés et autorisés, a le premier établi l'existence, dans le périmètre à concéder, d'un gîte techniquement exploitable.

« Un règlement d'administration publique fixera la procédure de ces adjudications et les conditions sous lesquelles elles auront lieu, notamment pour l'exercice du droit de préférence dévolu à l'inventeur. »

Après discussion, la commission estima qu'il n'était pas nécessaire de fixer dans la loi organique les conditions de l'adjudication et se rallia au texte du Gouvernement ainsi conçu :

« Le ministre peut, après avis du Conseil général des mines, décider que l'attribution éventuelle de la concession résultera d'une adjudication entre les explorateurs demandeurs concurrents, qui seront désignés par le Conseil d'Etat.

« Un règlement d'administration publique fixera la procédure de ces adjudications et les conditions sous lesquelles elles auront lieu. »

Et le commentaire dont le rapporteur fait suivre cet article indique bien dans quel esprit il a été rédigé. Il est, dit-il, des circonstances peu fréquentes où les titres des demandeurs sont équivalents, et où le ministre ne peut faire un choix qui paraisse suffisamment justifié. C'est pour éviter toute suspicion de partialité que l'on a alors recours à l'adjudication. Celle-ci ne peut avoir lieu qu'entre concurrents à ce préalablement agréés par le Conseil d'Etat, et pris parmi les « explorateurs concurrents », dans le sens précis et limité où sont pris ces deux termes. Le recours à l'adjudication n'est donc que subsidiaire. En règle générale, c'est la règle

déposée dans l'article 16 qui subsiste, c'est-à-dire comme antérieurement, le droit de choisir discrétionnairement le futur concessionnaire parmi les demandeurs concurrents.

Dans ces limites restreintes, on peut, semble-t-il, approuver en principe l'innovation de l'article 19 du projet. Il convient pourtant de remarquer d'abord qu'il remédie à un vice à peu près imaginaire de la législation de 1810, étant donné qu'il n'y a jamais eu de plaintes sérieuses en ce qui concerne les attributions faites par le Conseil d'Etat, et que l'on s'accorde à reconnaître l'esprit d'impartialité dont a fait preuve en cette matière la haute assemblée. On peut donc estimer qu'il n'y a guère là qu'une réforme de façade, tout au plus destinée à parer à un danger éventuel.

Seulement il est à souhaiter que l'on en reste là et que le procédé reste à l'état de mesure tout à fait subsidiaire, car l'adjudication est un de ces procédés automatiques d'attribution des mines qu'emploient certaines législations étrangères et dont les réformateurs de notre régime ont eu raison de se garder, parce qu'ils ne procurent aucune garantie de bonne exploitation. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 2 mai 1878, avait en effet émis une opinion tout à fait contraire à celle qu'il a émise en 1907 ; il disait alors, avec raison, pensons-nous, que le mode d'adjudication est mauvais, car l'adoption de mesures efficaces pour empêcher les spéculateurs de concourir aux adjudications est presque impossible, et que souvent, les mines seraient attribuées à des individus n'ayant pas l'intention de les exploiter et ne cherchant qu'à réaliser un bénéfice en les revendant. Ainsi le procédé peut aboutir à développer un agiotage pernicieux et ne répondre nullement à son but qui est de désigner l'exploitant le plus sérieux. Il est vrai que dans les limites où le procédé est admis par notre projet, ce danger disparaît, puisque sont seuls

admis à soumissionner des candidats déjà agréés par l'administration.

Nous remarquerons enfin que l'adoption de l'adjudication souligne à nouveau la tendance à rapprocher la concession de mines de la concession de travaux publics, et qu'elle met en échec le principe de la gratuité. C'est ce point que nous allons maintenant aborder dans le chapitre III, mais auparavant on nous permettra de signaler brièvement certaines propositions destinées à réformer également le système de la concession considéré comme arbitraire.

APPENDICE.

Le désir d'éviter l'arbitraire dans l'attribution des concessions avait fait naître, en 1886, un projet élaboré par M. Laur (1), selon lequel la propriété des mines n'aurait plus été attribuée par simple décret, mais par une loi présentée aux Chambres après avis du Conseil d'Etat et du Conseil général des mines. Il est permis de douter que l'intervention de l'organe parlementaire soit un gage suffisant d'impartialité, et tout compte fait, peut-être préférons-nous encore l'intervention de l'administration.

On a songé également, pour éviter l'arbitraire, à l'attribution automatique des concessions. Plusieurs législations étrangères ont, dans ce but, admis l'attribution au premier demandeur (2). Nous ne considérons pas ce système comme propre à donner de bons résultats et préférons de beaucoup un examen sérieux et consciencieux de la demande.

C'est dans le même ordre d'idées qu'on a pu défendre le système de l'attribution de la mine à l'inventeur, même si

(1) *J. off.*, Ch. Doc. Parl., 15 février 1886, p. 1024.

(2) V. ci-dessus, chap. I, sect. I, la note relative aux législations étrangères.

l'on n'admet pas le principe de la mine *res nullius* qui, seul, peut lui fournir une base juridique.

Plusieurs propositions ont été déposées en ce sens, prévoyant, les unes une attribution exclusive à l'inventeur, les autres une simple préférence.

La première émanait du gouvernement, du ministre Balthaut : le projet fut déposé le 25 mai 1886, à la suite des événements qu'avait suscités la grève de Decazeville. Le projet abrogeait les lois en vigueur dans leur totalité. Les dispositions nouvelles attribuaient la mine à l'inventeur, et réputaient inventeur l'explorateur qui, le premier, établissait matériellement dans son périmètre de recherche l'existence d'un gîte naturel susceptible d'exploitation. A défaut d'inventeur, la mine était attribuée à l'adjudication, mais pour une surface maxima de 800 hectares.

Ce projet, hâtivement préparé, donna lieu à des critiques (1); on démontra assez aisément que dans notre sol, si minutieusement exploré, l'inventeur, le « hardi pionnier », n'avait guère de chance de faire des découvertes, et que ce ne seraient jamais que des capitalistes ou des sociétés déjà existantes qui pourraient remplir les conditions mises à l'invention; que, par conséquent, le bouleversement du système ne serait qu'apparent.

Cependant, renvoyé avec plusieurs autres à l'étude d'une commission spéciale, le projet fit l'objet d'un rapport de M. Piou (2) qui conclut également à laisser la mine à l'inven-

(1) Notamment dans l'*Economiste français*, les articles de Ch. Gomel, 1887, ceux de M. Greuser, dans le *Bulletin de l'Association amicale des élèves de l'Ecole supérieure des Mines*. V. aussi les « Observations au nom des concessionnaires du Nord et de la Loire », Imprimerie Chaix, 1886, etc...

(2) *Doc. Parl.*, ann., Ch., 5 mai 1894.

teur, c'est-à-dire à celui qui, le premier, établit matériellement l'existence d'un gîte minéral.

Le système fut repris dans un projet déposé au nom du gouvernement par M. Jonnart, en 1894. Le projet maintient le système de la concession perpétuelle, mais de l'attribution de la mine à l'inventeur, qui n'est qu'une pratique administrative, il fait une obligation légale. Le projet de M. Baudin, qui préconisait l'adjudication (1), réservait à l'inventeur, avant ou après cette adjudication, un droit de préférence, aux conditions mêmes de l'adjudication. — Les deux projets de 1908 et 1910 ne prévoient pas ce droit de préférence, ils se bornent à prévoir une indemnité pour l'inventeur évincé par un concurrent jugé meilleur que lui. C'est le maintien du système de 1810.

Devant la commission, M. Piou intervint (2) pour défendre la théorie de la *res nullius*, l'intérêt de l'inventeur qu'il considère comme le vrai créateur de la mine, et l'intérêt public qu'il estime lié à des recherches actives, et qui doivent être récompensées. L'honorable député, dont l'opinion, on le voit, ne s'est pas modifiée depuis 1889, ajoutait que le système a le mérite de couper court aux conflits entre exploitants et ouvriers lorsque ceux-ci appuient leurs revendications sur le caractère national des richesses minières, et il invoque les bons résultats que le système a donnés dans nos colonies.

Aucun de ces arguments ne saurait guère faire impression. En particulier, on ne comprend guère comment les ouvriers pourraient renoncer à s'insurger contre une attribution à l'inventeur, plus choquante encore que celle faite aux capitalistes, qui, au moins, mettent des capitaux considérables et constamment renouvelés dans l'exploitation.

(1) V. ci-dessus, p. 130.

(2) V. Rapport Ajam, p. 109 et suiv.

C'est bien ce qu'a compris la commission. Elle a estimé que le projet du gouvernement reproduisant avec plus de netteté l'article 15 de la loi de 1810, maintenait dans une mesure légitime le droit de l'inventeur. L'expérience a démontré que si, dans presque tous les cas, l'inventeur appuyé par des capitalistes, obtenait par la concession la récompense de ses travaux, il était cependant périlleux de proclamer en principe le droit absolu des prospecteurs sur le sous-sol reconnu par eux. Les explorateurs les plus actifs peuvent être des administrateurs incapables ou des insolvables. Il est donc de l'intérêt public que l'Etat puisse écarter de la gestion tous ceux qu'il jugera d'avance mal préparés pour la direction de l'exploitation.

L'équité sera satisfaite si l'acte de concession oblige l'attributaire à désintéresser l'inventeur exproprié.

On a ajouté qu'à l'heure présente, il n'y avait plus beaucoup de prospections utiles à opérer dans un pays comme la France où les richesses géologiques sont reconnues. La question de l'invention est donc sans intérêt pratique, tandis que, dans les pays neufs, dans les colonies, l'intérêt public exige que le sol soit abandonné aux efforts des chercheurs.

Sur la question de l'invention, les arguments produits autrefois par Mirabeau n'ont pas perdu de leur force (1). Car, même dans un régime minier où le droit du prospecteur serait reconnu dans toute son étendue, il serait nécessaire encore aux pouvoirs publics d'intervenir pour réglementer ce droit. Autrement, un seul inventeur pourrait s'attribuer tous les filons d'un département, et il serait très difficile aux tribunaux de régler les droits de deux inventeurs qui auraient découvert chacun l'extrémité d'un même bassin.

(1) V. notre étude sur la loi de 1791, p. 35 et suiv.

On sait, d'ailleurs, à quelles difficultés se heurta le gouvernement prussien, lorsqu'une puissante société de forages trouva le moyen de s'emparer de presque tous les gîtes minéraux du royaume. Ce fut là une des raisons de la nationalisation prussienne (1).

(1) V. Weiss, *op. cit.*, p. 54.

CHAPITRE III

LA GRATUITÉ DES CONCESSIONS.

SECTION I. — Les prétendus bénéfices scandaleux des Compagnies.

— L'histoire des « deniers » d'Anzin et d'Aniche. — Les arguments du Rapport Zevaès. — Leur réfutation dans le Rapport Ajam. — Les mines malheureuses n'ont pas d'histoire. — Les véritables résultats d'ensemble de l'exploitation minière française. — Les dividendes distribués. — La plus-value des capitaux. — Les pertes de capitaux dans nos principaux bassins. — Les besoins en capitaux de l'exploitation. — L'épuisement des gîtes, échéance fatale.

SECTION II. — La participation aux bénéfices de l'exploitation.

A. *Participation de l'Etat.* — Les différents procédés. — Les concessions conditionnelles et l'adjudication (renvoi). — Conception de la participation aux bénéfices dans le projet de 1910. — Elle est liée à la question des redevances minières. — La redevance fixe et la redevance proportionnelle. — Innovations de la loi de finances de 1910. — La question de la rétroactivité. — Le projet du gouvernement et les scrupules de la commission. — La redevance proportionnelle et la participation aux bénéfices. — Comparaison du projet Barthou et du projet Millerand. — La commission écarte la participation de l'Etat aux bénéfices. — A quel point de vue il convient de s'en féliciter.

B. *La participation des ouvriers aux bénéfices.* — Notions sommaires.

— Un exemple : la mine de Carvin. — Propositions de loi diverses. — Le projet de 1910, article 18. — Difficultés auxquelles s'est heurtée la commission. — Abandon du principe de l'obligation.

Conclusion. — Caractère transactionnel des solutions adoptées.

SECTION I

L'un des griefs les plus répandus contre notre législation minière, l'un de ceux qui font le plus d'impression sur les esprits non prévenus, c'est le suivant : la concession confère à ses bénéficiaires une inépuisable source de profits incalculables. Ces gisements qui n'appartiennent à personne, s'ils n'appartiennent à tout le monde, quelques-uns se les approprient, et les immenses revenus qu'ils en tirent font d'eux, sans autre mérite qu'un habile placement de capitaux, une aristocratie de hasard, une féodalité ploutocratique.

La croyance aux bénéfices scandaleux des exploitants des mines provient de quelques exemples bien connus, tels que celui des mines d'Anzin ou d'Aniche. Elle a été soigneusement entretenue par les déclamations socialistes qui en font perpétuellement état (1).

La mine d'Anzin, qui remonte au XVIII^e siècle, fut mise en exploitation en vertu d'un contrat rédigé en novembre 1757. Le capital d'Anzin fut divisé en 23 sols ou 288 deniers, chaque denier étant divisé à son tour en centièmes. Cela faisait un total de 28.800 parts représentant les apports résultant des droits qu'avaient, sur l'exploitation de cette mine, les différents participants. Chacun de ces deniers, dont la valeur, à l'origine, était de 1.000 francs environ, valait, en 1908, 760.000 francs.

Les mines d'Aniche offrent l'exemple d'une prospérité analogue à celle d'Anzin. Fondées en 1773, divisées en deniers dont la valeur initiale était inférieure à 1.000 francs, sa pros-

(1) Pour ne rien affaiblir, nous utilisons ici le rapport de M. Zevaès du 1^{er} avril 1909, *J. off.*, Ch. *Doc. Parl.*, 1909, ann. n° 2431, p. 544 et suiv.

périté croissante a acquis à ces actions une plus-value considérable. Le denier qui déjà en 1778 avait une valeur de 5.000 francs, atteint en 1840 le chiffre de 8.000 francs, de 100 000 francs en 1867, de 480.000 francs en 1906.

La mine de Courrières date du 27 octobre 1852 ; le capital social était fixé à 600.000 francs divisé en 2.000 actions de 300 francs. Successivement ses actions ont monté à 13 000 francs en 1872, à 55 000 francs en 1875, pour retomber à 28.000 francs en 1881 et remonter ensuite à 88.500 en 1908.

Les dividendes répartis pendant la même période atteignent 150 francs par action en 1857, 1.600 francs en 1895, 3.750 fr. en 1900, 1.500 francs en 1906 (1).

La mine du Creusot-Blanzy, dont les origines remontent au xvi^e siècle, mais dont la forme actuelle date de 1836, a été constituée sous forme de société en commandite par actions au capital de 27 millions de francs, divisé en 75 000 actions de 360 francs ; ces actions ont atteint en 1900 le cours de 1.773 fr. 81 et donnaient droit à un dividende de 75 francs. La même action valait en 1906-1907 1.994 fr. 34 et donnait droit à un dividende de 80 francs.

D'autres exemples sont donnés par M. Zevaès dans le but de démontrer l'énormité des bénéfices réalisés par les actionnaires des sociétés minières (2).

Ces chiffres seraient assurément impressionnants, s'ils étaient l'expression de faits d'ordre universel.

L'opinion publique a été également vivement frappée, au cours des dix dernières années, des résultats des mines de fer de Briey et des mines d'or de la Sarthe. A la suite de la découverte des procédés de déphosphoration Thomas et Gilchrist, une véritable révolution s'accomplit dans la métal-

(1) Année de la catastrophe.

(2) Rapport de M. Zevaès, p. 556 à 558.

lurgie française. En 1883, le département de Meurthe-et-Moselle ne produisait guère que 600.000 tonnes de fonte ; en 1910, il en produisait 2 756.212. Dans les mines d'or de la Mayenne, le capital de premier établissement de la Lucette, estimé à 3 millions environ, dépasse aujourd'hui 30 millions, et le dividende distribué aux actionnaires a atteint certaines années 45 0/0. Comment, devant de pareils résultats, ne pas s'indigner que de pareilles richesses aient été concédées gratuitement ?

Lorsqu'on se laisse aller à cette indignation, on oublie de mettre en parallèle avec ces succès éblouissants les innombrables exploitations qui ont sombré, ou tout simplement celles qui vivent péniblement et celles qui ne rémunèrent le capital que d'une façon infime, ou tout au plus normale. Or, ces mines sont le plus grand nombre, et il résulte d'un tableau que nous reproduisons ci-dessous que la moyenne de la rétribution du capital mis dans les mines n'est certes pas supérieure à la rémunération du capital placé dans les autres industries, et probablement même, inférieure. Comme on l'a finement observé, les mines malheureuses n'ont pas d'histoire (1), ce ne sont que les succès éclatants qui s'imposent à l'attention publique qui, portée à généraliser, voit en eux la règle, tandis qu'elle devrait y voir l'exception.

Heureusement la conséquence de cette erreur d'optique est, en fin de compte, excellente au point de vue de l'intérêt général : c'est grâce à elle que le capitaliste, alléché par l'espoir de gros bénéfices, n'hésite pas à mettre ses fonds dans une entreprise au premier chef aléatoire. Sans ce désir de gain, parfois inconsidéré, mais, somme toute, légitime, combien de gisements importants auraient été délaissés dès les

(1) Rapport Ajam, p. 74.

premiers efforts, combien n'auraient pas été découverts, combien de richesses demeureraient enfouies, qui sont aujourd'hui précieuses pour l'économie et la puissance nationales ? Ainsi, le système de la gratuité, qui peut bien donner quelques floraisons excessives, disons insolentes, se présente aussi comme la condition d'une végétation dense et productive. Toute médaille a son revers, mais quand l'inconvénient contribue encore à l'enrichissement d'une classe de citoyens, et par là, à l'accroissement de la vitalité et de la puissance nationales, peut-on le considérer comme si pernicieux ?

Voyons donc de plus près les résultats d'ensemble de l'exploitation minière en France.

En 1906 le nombre des mines concédées était de 1.572, dont 643 seulement en exploitation ; à la fin de 1908, année tout particulièrement favorisée, on ne relevait plus en France que 1.489 concessions, dont 594 seulement étaient exploitées (1), et sur lesquelles 224 seulement donnaient des bénéfices : ainsi, dans 5 cas sur 6, l'exploitant a perdu ou perd son argent ; ne faut-il pas qu'il escompte des gains considérables dans le sixième pour qu'il se trouve encore des capitalistes à acheter des actions de mines ? Il n'y a pas lieu de croire que les mines non exploitées ne le seraient pas si elles pouvaient donner un bénéfice quelconque (2).

Quant au bénéfice des 224 mines en gain (3), il était en 1908

(1) *Annuaire statistique de la France*, 1908, p. 3.

(2) D'après la *Statistique de l'Industrie minière*, 1908, p. 135, voici comment se répartissent les concessions :

	Concédées	Exploitées	Pourcentage
Mines de combustible	649	320	49 0/0
Minerais de fer.	345	96	28 0/0
Autres mines métallifères. . . .	351	104	30 0 0
Total	1.345	520	35.66

(3) Rapport Zevaès, p. 554.

de 90.243.000 francs, et les pertes des autres de 34.742.000 fr. ; le bénéfice net de la généralité de l'industrie minière française ne représentait donc pas plus de 55 millions de francs (1). Or, en capitalisant à 5 1/2 0/0, ce qui n'est pas un taux excessif, on arrive à un milliard. Qui oserait dire qu'il n'y a pas un milliard ou plus, enfouis dans les travaux des mines, sous le sol de France ?

Ce capital, au surplus, peut être calculé, et il dépasse de beaucoup ce chiffre. En 1907, l'ensemble des actions houillères et métalliques inscrites à la cote de la Bourse de Paris, avait, au cours du 31 décembre 1906, une valeur nominale de 328.774.200 francs correspondant à une valeur réelle de 1.526.997.200 francs (2).

Ces chiffres sont loin, d'ailleurs, de représenter tous les capitaux consacrés à l'industrie minière, car ils ne comprennent pas les capitaux des Compagnies minières qui ont sombré. A suivre la proportion des concessions exploitées et non exploitées, il faudrait admettre que les capitaux disparus atteignent presque les deux tiers de ceux qui sont représentés en Bourse. Il ressort de ces statistiques, d'abord que la plus-value du capital n'est pas du tout celle que l'on prétend, la valeur du denier n'a pas quintuplé, comme dit M. Zevaès dans son rapport, la proportion entre le capital initial et le capital actuel oscillerait entre les proportions de 7 à 15 et de 9 à 15, c'est-à-dire qu'on ne peut même affirmer qu'il ait doublé ; la seconde constatation, c'est que la rémunération de ce capital, à s'en tenir même au seul capital existant, est relativement faible. Et ce n'est pas là une constatation isolée, ainsi que le prouve le tableau suivant, emprunté à la Statistique de l'Industrie minière :

(1) Rapport Ajam. Chiffres de la *Statistique de l'Industrie minière*.

(2) *Annuaire statistique de la France*, 1907, p. 258.

	CONCESSIONS			Conces- sions en perte	BÉNÉFICE	DÉFICIT	DIF- FÉRENCE	
	Ins- tituées	Ex- ploitées	En gain		des mines	des mines		
					en gain	en perte		
francs.								
Au 31 décembre	1908	1.488	584	224	319	90.243.000	34.742.000	55.501.000
	1907	1.489	608	240	315	87.944.000	37.516.000	50.428.000
	1906	1.486	599	228	331	64.140.500	26.673.500	37.467.000
	1903	1.499	580	220	306	65.141.190	23.204.398	41.936.792
	1904	1.494	591	216	319	62.131.747	25.041.978	37.689.769
	1903	1.488	629	226	338	85.325.000	18.071.000	67.254.000
	1902	1.478	651	217	409	63.590.032	20.252.042	43.337.990
	1901	1.463	622	239	344	92.795.409	21.175.250	71.620.159
	1900	1.452	545	252	274	112.539.453	16.939.913	95.599.520
	1899	1.440	529	245	242	72.458.687	11.918.221	60.540.466
1898	1.422	501	216	250	52.550.789	13.159.451	39.391.338	
Moyenne.....								54.558.912

Voici, d'ailleurs, quelques précisions qui renforcent cette opinion.

La moyenne des dividendes des charbonnages français dans l'année la plus prospère n'aurait pas dépassé 2 fr. 60 à la tonne, c'est-à-dire 6 à 8 0/0 du capital moyen de premier établissement qu'on évalue à 40 francs environ. Il n'en est pas qui aient jamais distribué plus de 6 fr. 47 (16 0/0) à la tonne, y compris les industries annexes (fours à coke etc.), et en ce cas le prix d'établissement doit être relevé de la valeur de ces industries annexes.

On a recherché à quel taux un capitaliste de la première heure, dans l'une des plus heureuses exploitations du Pas-de-Calais, Bruay, aurait placé son argent, et on a trouvé environ 12 0/0. Ce résultat est certainement admirable, mais il faut dire que Bruay, qui date de 1852, n'a pas subi les vicissitudes de certaines autres entreprises. Ces vicissitudes, d'ailleurs, sont aussi très célèbres. C'est ainsi que le cas,

toujours cité, d'Anzin, pourrait bien plutôt être invoqué dans le sens inverse de celui où on le prend. L'exploitation et les dépenses ont commencé dès 1718. L'un des explorateurs, Desaubois, y engloutit toute sa fortune. La Société ne fut constituée qu'en 1857 ; Mirabeau, en 1790, faisait déjà remarquer à la tribune de l'Assemblée quelles dépenses et quels efforts il avait fallu faire, sans résultat apparent. Lors de la préparation de la loi de 1810, M. de Girardin faisait ressortir que la Compagnie avait travaillé 22 ans et dépensé 16 millions avant de pouvoir extraire de charbon. L'histoire d'Aniche, dont le capital-actions qui valait un million au siècle dernier, en vaut aujourd'hui plus de cent, a passé par des phases analogues. En 1773 on ouvrit dix fosses qu'il fallut abandonner, on ne découvrit la houille qu'en 1878 au puits Ste-Catherine ; en 1786 il fallut abandonner la mine à la suite d'inondations, et demander aux actionnaires un nouveau capital. De 1793 à 1800, pendant les guerres, l'entreprise fut à nouveau considérée comme abandonnée. En 1802 on reprit courage et l'on put distribuer 5.527 livres au capital, mais en 1817, nouvelle inondation, nouvel appel aux capitaux ; de 1820 à 1835, trois dividendes seulement furent répartis. C'est seulement de 1839 à 1855, après réorganisation complète et nouvel appel de fonds, que l'entreprise prit son essor. Le capital a attendu sa rémunération pendant soixante-dix ans.

S'il en est ainsi des mines actuellement les plus prospères, le tableau est autrement sombre lorsqu'il s'agit de la plus grande partie des mines.

Ce tableau a été dressé par M. Ajam, et il est suggestif (1). Les résultats de plus de soixante entreprises y sont examinés et constituent une réfutation absolue de la thèse socialiste. Quelques exemples entre les plus typiques :

(1) V. p. 72 à 85 de son rapport.

A Courcelles les-Lens, les Compagnies primitives ont dépensé plus de 6 millions de francs avant de réussir ; la Compagnie actuelle de l'Escarpelle a engagé 4 millions 1/4. Le revenu moyen est de 4, 6 0/0, en 1870-1871 ; de 1892 à 1895 aucun dividende n'a été distribué.

A la Compagnie des mines de Crespin (Nord), jusqu'en 1902 les capitaux engagés s'élèvent à 8 millions de francs, aucun dividende n'a jamais été distribué.

A la Société des mines de Meurchin, où la concession date de 1857, le capital social s'élève à 2 millions, jusqu'en 1875 les dividendes représentaient environ 5 0/0 ; de 1875 à 1885, aucune répartition ; à partir de 1885, les distributions ont été reprises.

A Ostrecourt, 3 millions de capital, aucun dividende jusqu'en 1903 ; depuis lors ce dividende est de 50 francs par action ; aux mines de Béthune, 7 millions 1/2 en capital, jusqu'en 1902 dividendes de 4, 60 0/0.

A Vendin-les-Béthune, inondation totale en 1900, 11 millions 800.000 francs de capitaux absolument annihilés, etc ...

Au total, dans le bassin du Pas-de-Calais, le plus riche de la France, la majorité des sociétés ont sombré ; 18 sociétés d'exploitation ont dû liquider ; en 1902, sur 15 sociétés existantes, 4 n'avaient jamais distribué de dividendes.

Dans le bassin de la Loire, sur 64 concessions de houille, 13 étaient exploitées en 1901, dont 2 étaient en déchéance. Sur 8 concessions d'anthracite, 3 étaient inexploitées. Le capital originaire des mines de la Loire, Saint-Etienne, Rive-de-Gier et Montrambert qu'on évalue approximativement à 80 millions, valait, fin décembre 1910, en Bourse, 110 millions environ, et les dividendes distribués de 1854 à 1910 inclus s'élevaient pour les quatre sociétés, à 290.400.000 francs, ce qui représente un dividende annuel moyen de 5,45 0/0.

Dans le bassin du Gard et de l'Hérault, les mines de Lalle ont fait faillite en 1888 ; la Compagnie actuelle, fondée en 1890, pour un capital de 2 millions 1/2, donne un dividende de 3 1/2 0/0.

A St-Martin-de-Valgalgues, la Compagnie qui obtient la concession en 1900 effectua d'importants travaux en pure perte ; la Société du Nord d'Alais y a consacré 4 millions depuis 1900 sans distribuer de dividendes ; même situation aux mines de Portes et Senechas, capitaux importants, dividendes nuls ; à Rochebelle, le capital initial de 9 millions a dû être réduit à 6 ; les concessions de Doulosy, de la Tabernole, du Provençal, de St-Germain-Alais, de Montgros ont fait en pure perte des travaux dispendieux.

Dans le bassin du Tarn et de l'Aveyron, à Albi, fief de M. Jaurès, les recherches ont commencé en 1881, et en 1896, il n'avait été encore distribué aucun capital ; le député du Tarn est donc mal venu à dénoncer les dividendes de 10 0/0 en 1907, 11 0/0 en 1909 ; il oublie qu'en 1896, on n'a donné que 4 0/0, en 1904 5 0/0, dans les autres années 7 et 8 0/0.

A Decazeville, la société constituée en 1828, fut déclarée en faillite en 1865 ; celle qui lui succède, au capital de 7.200.000 francs, avec 7.400.000 francs d'obligations, est obligée de se dissoudre en 1891 ; la société actuelle a laissé elle-même dans l'affaire la moitié de son capital : 3.250.000 francs.

Enfin, dans le bassin du Centre, les mines du Charbonnier, concessions de 1823, ont perdu plus de 300.000 francs avant la liquidation de 1910 ; celles de Meisseix, 1.200.000 francs de capital n'ont pas distribué, en moyenne, plus de 3 0/0 ; celles de Brassac ont englouti un capital de 3 millions. En 1901 sur 20 concessions, 13 étaient inexploitées, dont plusieurs faute de capitaux. Le propre de l'industrie minière, c'est en effet de nécessiter l'exposition de capitaux énormes, et de les em-

ployer sans compter pendant des périodes souvent fort longues sans avoir à espérer de rémunération actuelle.

Pour exploiter un charbonnage moderne, dans des conditions moyennes, il faut une dépense d'établissement évaluée de 35 à 40 francs la tonne. Pour une production de 500.000 tonnes, c'est donc un décaissement de 15 à 20 millions de francs, cinq ans avant de sortir une tonne, dix ans avant de distribuer un dividende. Il faut ensuite courir des aléas inévitables qui peuvent ruiner l'exploitation au moment où elle commence seulement à prospérer. L'état actuel de la science géologique ne permet encore ni de prévoir de façon certaine la richesse d'une mine, ni de se prémunir contre les désastres naturels, et cela, même dans les bassins les plus anciennement exploités, les plus explorés et les mieux connus, tels que ceux de St-Etienne ou du Pas-de Calais.

On conçoit que, dans ces conditions, l'appât d'un dividende rémunérateur soit le seul mobile qui puisse engager les capitalistes à mettre le sous-sol en valeur. Il y a dans l'institution minière de la loi de 1810 une sorte d'analogie de la loterie, stimulant actif de l'initiative privée, mais il n'y a pas du tout, comme on l'a prétendu, la concession gratuite d'un trésor toujours exploitable.

D'ailleurs, il convient d'ajouter que les concessions accordées sont bien loin d'être éternelles, et que l'on doit, dès maintenant, s'inquiéter de leur épuisement ; il serait donc tout à fait faux de voir dans ces concessions la source d'une richesse éternelle : une grande partie du capital se sera volatilisée avant d'avoir eu une rémunération quelconque (1).

(1) La démonstration ci-dessus suffirait en même temps qu'à faire justice de la précédente critique, — à savoir que la concession de la mine constitue un don gratuit, — à en réfuter une seconde, à

Il y a à toute exploitation minière une échéance fatale, inéluctable, dont la seule perspective autorise les intéressés à chercher un remboursement anticipé de leurs avances, à côté du dividende et de l'amortissement qui, peut-être, n'aura jamais lieu.

SECTION II. — La participation aux bénéfices.

Malgré que la démonstration soit aisée du caractère légitime et normal des bénéfices de l'exploitation minière, il en est qu'elle n'a point convaincus ; il en est aussi qui, persuadés qu'en moyenne les gains des sociétés minières sont modestes, estiment que dans les cas, d'ailleurs rares, où ces gains sont exceptionnels, il convient de n'en pas faire profiter les seuls actionnaires. Et la participation aux bénéfices des compagnies est alors conçue comme devant profiter tantôt à l'Etat, tantôt au personnel ouvrier, tantôt à tous les deux à la fois.

A. — *La participation de l'Etat.*

La participation de l'Etat implique encore à sa base une adhésion au moins implicite à la théorie de la domanialité. Mais laissons cela. Elle peut se réaliser de diverses façons. Nous en avons déjà rencontré quelques-unes sur lesquelles

savoir que les Compagnies minières s'occupent uniquement de soigner les dividendes, et abusent de leurs droits de propriété pour exploiter les filons utilisables, tout en laissant de côté ceux qui rapportent peu. Nous avons vu, au contraire, que beaucoup de Compagnies exploitent à perte, dépensent des efforts considérables pour mettre en valeur des couches même médiocres. L'Etat en ferait-il autant et n'aurait-il pas à compter sur toutes les critiques s'il s'obstinait longtemps à une exploitation infructueuse ?

nous ne reviendrons pas, mais qu'il convient de rappeler à leur place : n'attribuer les concessions qu'à de certaines conditions, en exigeant du concessionnaire des prestations dans l'intérêt public (1) ; ou bien mettre les concessions en adjudication au bénéfice du Trésor (2). On sait dans quelle mesure les projets de réforme les plus récents ont adopté ces procédés. L'adjudication, en particulier, constitue une véritable participation aux bénéfices, puisque les soumissions doivent porter précisément sur le prélèvement annuel que le concessionnaire consent à laisser à l'Etat sur les recettes, en plus de la redevance proportionnelle.

Il est un autre procédé auquel ces projets font également appel et sur lequel nous insisterons davantage : la participation de l'Etat aux bénéfices des exploitations minières. La participation aux bénéfices, déjà prévue dans le projet Barthou de 1908 (art. 59), se retrouve dans le projet de 1910, et s'y présente sous une forme assez séduisante (3) :

« En vue de remédier aux inconvénients qu'on a cru voir parfois dans la gratuité de l'attribution, on aurait pu stipuler qu'en ces circonstances, à coup sûr exceptionnelles, comme il vient d'être dit, le gouvernement pourrait réclamer de l'attributaire une somme à arbitrer, comme une contribution en faveur de la collectivité, à raison des avantages qu'on lui accorde. Mais, à l'examen, il est apparu que, si l'Etat pouvait prétendre à une part dans l'exploitation des mines, ce n'était pas à l'origine qu'il devait la prélever en réclamant du concessionnaire un versement d'argent. Au moment où la concession est instituée, il est très rare que l'administration, aussi

(1) V. chapitre précédent.

(2) *Ibid.*

(3) P. 3.

bien que le demandeur, aient pu se rendre un compte précis et certain des ressources qu'elle renferme. Toute contribution, basée sur une estimation fatalement aléatoire, risquerait trop de léser l'une des deux parties. Il a été reconnu de tout point préférable de recourir à la forme du partage dans les bénéfices. De la sorte, on est assuré, ni de grever l'entreprise d'un débours exagéré, ni de faire à l'Etat une part insuffisante dans le cas où les résultats de l'exploitation dépasseraient les espérances qu'on aurait pu concevoir au début. »

Ainsi présenté, le partage des bénéfices apparaît, en effet, comme le moyen de faire bénéficier le Trésor des plus-values de l'exploitation minière, sans décourager les entreprises.

Mais comment réaliser cette participation ? Il est toujours délicat pour l'Etat de s'immiscer dans les comptes et les affaires d'une société privée. Sans discuter pour le moment la légitimité de cette intervention, c'était déjà une première difficulté que de trouver le moyen pratique de l'effectuer. La question de la participation aux bénéfices est liée à celle des redevances minières, on l'a conçue comme une modalité de l'imposition fiscale.

Depuis longtemps il était question de remanier les redevances minières. En vertu de la loi de 1810, les mines payaient un droit fixe et un droit proportionnel (1). Le droit fixe, très minime, était de 0 fr. 10 par hectare. On estimait, et non sans raison, que ce taux était dérisoire et devait être relevé. Il ne répondait pas au but en vertu duquel il avait été établi. On doit admettre, en effet, que toute mine doit être exploitée ; si le concessionnaire ne l'exploite pas, la redevance fixe doit remplacer un minimum de redevance proportionnelle. D'autre

(1) Art. 33 et suiv.

part, la loi de 1810 n'avait pu prévoir le développement des industries annexes : fabrication de cokes, des agglomérés et des sous-produits de la houille ; de ce chef une partie du charbon était distraite du marché, et le fisc se trouvait frustré d'une partie de la redevance proportionnelle. Le projet de 1910 pensait y remédier en soumettant également au droit proportionnel les industries annexes (art. 59). Mais, pressé par le besoin d'argent, le législateur de 1910, au moment de la discussion du budget, résolut de remédier à ces défauts par une disposition unique, et la loi de finances du 8 avril 1910 (art. 4) porta à 0 fr. 50 par hectare la redevance fixe (sauf pour les plus petites exploitations où elle fut fixée à 0 fr. 15), et majora de 10/0 au profit des concessions minières la redevance proportionnelle.

Cette réforme fiscale souleva une intéressante discussion juridique. On se demanda si cette majoration ne portait pas atteinte aux principes de la non-rétroactivité des lois. On soutint que les concessionnaires, en sollicitant la concession sous l'empire de la loi de 1810, n'avaient pu envisager cette charge nouvelle, et que l'on portait atteinte à leurs droits. On répondit à cela que la redevance minière était la représentation de la patente industrielle à laquelle les mines ne sont pas soumises, et qu'on ne pouvait empêcher l'Etat de modifier son régime fiscal.

La question nous semble ainsi mal posée, et le débat entièrement dévié. Il faut ici distinguer le point de vue juridique, et le point de vue politique. Au point de vue juridique, il n'est pas douteux que le législateur n'ait le droit de majorer les impôts existants. Pour soutenir le contraire, il faudrait considérer la concession comme un contrat. La question est très débattue en ce qui concerne, par exemple, les

contrats de travaux publics ; on se demande si l'Etat a le droit d'augmenter les charges du concessionnaire par des *impôts spéciaux* à l'entreprise considérée, au service public concédé, et la chose, en effet, peut être douteuse, pour ces impôts spéciaux du moins, car on ne saurait enlever à l'Etat son pouvoir général de légiférer en matière fiscale.

Mais ici la situation est toute différente. Nous avons nettement distingué la concession minière de la concession de travaux publics. Il y a dans cette dernière un élément contractuel qui ne se retrouve à aucun degré dans l'acte de puissances publiques de la concession minière. Le concessionnaire de mines est exclusivement dans une situation légale et réglementaire, et par conséquent le droit du législateur est entier, de modifier la texture de cette situation juridique. Le point de vue politique est différent : il s'agit alors de savoir si le législateur a raison de modifier la loi de 1810 sur ce point, s'il ne doit pas redouter de porter atteinte, non pas à des droits acquis, car il n'y en a pas, mais à des situations qui se considéraient comme stables, s'il ne doit pas craindre de surcharger une situation déjà aléatoire. Ce point de vue pratique est tout différent, et l'on peut avoir sur ce point l'opinion inverse du législateur de 1910, mais son intervention n'était évidemment pas discutable au point de vue juridique.

Allant plus loin que lui, le projet de 1908 (1) établissait une taxe progressive en remplacement de la redevance fixe ; elle eût été de 0 fr. 50 par hectare jusqu'à 200 hectares, un franc par hectare en sus jusqu'à 500 hectares, 2 francs par hectare en sus jusqu'à 1.500, et au-delà 3 francs. Cette taxe proportionnelle souleva une vive opposition, car rien ne dit, en

(1) Titre VII, *Des impôts spéciaux aux mines*.

effet, que les profits de la mine doivent s'accroître avec son étendue, cela dépend de la richesse du filon, et une vaste étendue n'est souvent qu'une charge.

Aussi le projet Millerand de 1910 revient-il en arrière. Son article 58 porte la redevance fixe à un franc par hectare, en la réduisant, selon l'exemple donné par la loi de finances de 1910, à 0 fr. 30 pour les concessions de mines de combustibles dont le périmètre n'est pas supérieur à 300 hectares et le revenu net à 1,500 francs. Sur ce point, la commission de la Chambre a suivi le projet et adopté textuellement l'article proposé. Mais elle n'a pas voulu le suivre aussi docilement en ce qui concerne la taxe proportionnelle ; nous allons voir tout à l'heure pour quels motifs.

Aux termes de l'article 35 de la loi de 1810, la redevance proportionnelle au produit de l'extraction doit être réglée chaque année par le budget ; elle comporte l'abonnement. Cette redevance proportionnelle constituerait déjà une participation aux bénéfices, de par son principe même. Les projets récents n'ont donc innové que quant à la quotité.

Dans son article 58, le projet maintenait la redevance proportionnelle de 5 0/0 en l'appliquant non seulement aux produits proprement dits de la mine, mais encore aux produits de toutes les opérations commerciales ou industrielles, consécutives ou accessoires à l'exploitation. Puis, dans son article 60, le projet stipulait que lorsque le produit net d'une concession aurait atteint 10 0/0 du capital de premier établissement, l'Etat bénéficierait de 20 0/0 dans tous les bénéfices excédant les 10 0/0. Cette seconde disposition, qualifiée de participation aux bénéfices, ne fait en somme que continuer la précédente et devrait faire corps avec elle. Mais ce projet était vague, que fallait-il entendre au juste par bénéfices nets ? Serait-ce, en particulier, le dividende distribué, ou celui qui aurait pu l'être s'il n'y avait pas eu d'attributions à la réserve ?

Le projet de 1910 (art. 59) fait également la distinction entre la redevance proportionnelle et la participation aux bénéfices, sans doute pour donner, comme son prédécesseur, une satisfaction d'apparence à l'opinion. La redevance est portée à 6 0/0, dont 1 0/0 au profit des communes, ce qui n'est que la reproduction de l'article 4 de la loi de finances du 8 avril 1910. Là aussi nous voyons comprendre dans le produit net le résultat des opérations annexes, et l'on nous dit également de quelle façon sera calculé le produit net. Ce produit net imposable sera forfaitairement égal au montant total des sommes distribuées à titre de dividendes par les conseils d'administration, au cours de l'exercice qui aura précédé l'année d'imposition (1). On évite ainsi l'évaluation administrative; il y a là un gage de sécurité.

L'article suivant, l'article 60, se préoccupait d'établir la participation proprement dite. Il était ainsi conçu :

« Si le produit net d'une concession dépasse le dixième du capital de premier établissement estimé comme étant celui qui serait nécessaire pour établir la mine avec la production effective maximum qu'elle a pu atteindre avec le concessionnaire actuel, l'excédent supportera, au profit de l'Etat, une redevance complémentaire de 20 0/0.

« Le capital de premier établissement visé à l'alinéa précédent est évalué par le ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'Etat, siégeant au contentieux, en tenant compte des conditions actuelles de gisement et d'exploitation de la mine dans le district où elle est située. Cette détermination pourra être accrue avec la production de la mine.

(1) Au moins dans la majorité des cas, c'est-à-dire lorsque la mine est exploitée par une société, et forme l'objet principal de l'entreprise.

« Toutefois la redevance complémentaire ne pourra porter que sur la fraction du produit net excédant la moyenne des produits nets des trois années antérieures au 1^{er} janvier 1910. »

Ce nouvel article faisait ainsi de la redevance une taxe complémentaire venant s'ajouter à celle déjà supportée par le revenu imposable lorsque celui-ci dépasserait le dixième du capital de premier établissement, de sorte que cet excédent aurait payé 26 0/0, ce qui, évidemment, est un denier formidable. La commission n'a pas suivi le gouvernement sur ce point, mais ce n'est pas, croyons-nous, qu'elle ait trouvé l'impôt trop lourd. Ses scrupules sont d'un autre ordre.

S'appliquant aux mines nouvelles, l'impôt aurait eu le défaut d'introduire en France un double régime minier en mettant à la charge des concessions les plus jeunes des charges dont le régime de 1810 avait préservé les anciennes ; aussi le gouvernement avait déclaré vouloir appliquer également l'impôt nouveau aux mines anciennes. Il estimait qu'on pouvait calculer le capital de premier établissement de ces mines, consolider les dividendes acquis afin de ne pas léser les actionnaires, et frapper seulement les dividendes futurs lorsqu'ils dépasseraient le dixième du capital de premier établissement.

Le gouvernement estimait ainsi qu'il parviendrait à éviter toute rétroactivité.

La commission en a jugé autrement.

Selon le rapport de M. Ajam (1), elle a estimé que le projet gouvernemental aboutissait à l'arbitraire d'abord, à la rétroactivité ensuite. A l'arbitraire, c'est possible, à la rétroactivité, certainement non.

Le rapport de la commission montre très bien comment il

(1) P. 415 et suiv.

est à peu près impossible pour l'Etat de reconstituer la capital de premier établissement de toutes les mines :

« Aussitôt la loi organique votée, l'Etat fera procéder à une estimation générale du capital de premier établissement de toutes les mines. Ce capital, dit le projet dans une phrase un peu alambiquée, « sera estimé comme étant celui qui serait actuellement nécessaire pour établir la mine avec la production effective maximum qu'elle a pu atteindre avec le concessionnaire actuel ». On voit combien cette définition est élastique. En dernière analyse, le capital ainsi calculé ne peut être que très approximatif ; le sort des sociétés sera entre les mains d'experts qui procéderont à vue de nez. Quelles données leur permettraient, par exemple, de calculer le capital nécessaire pour amener la concession d'Anzin au point où elle est aujourd'hui parvenue ? Comment feront-ils pour reconstituer sur de justes bases les dépenses qui ont été effectuées au milieu du xviii^e siècle ?

« Et, pour la plupart des mines de la Loire, qui remontent à trois cents ans, comment opéreront ils ?

« Le « rétablissement » de ce capital sera, n'en doutons point, du pur arbitraire. »

Cela nous en tombons d'accord, et nous pensons comme le rapporteur que la reconstitution du capital de premier établissement est tout à fait impossible.

Où nous ne pouvons plus suivre le rapporteur, c'est lorsqu'il dit :

« Ainsi présentée, la formule paraît bénigne, puisqu'elle frappe des actionnaires déjà fortement rémunérés et dans une mesure qui leur abandonne la meilleure part des bénéfices futurs.

« Elle est cependant plus que hardie, parce qu'elle constitue une hérésie juridique.

« Si, dans une société civilisée, la loi et les contrats qui dérivent de la loi ne sont pas respectés pour une catégorie de citoyens, tous les autres citoyens sont menacés dans leurs droits.

« Sous l'empire de besoins économiques pressants, dans l'intérêt général de la nation, l'Etat, puisant la règle de son droit régalien dans l'histoire, a disposé des richesses minières, considérées comme n'appartenant à personne, au profit d'individus et de sociétés, et il a fait naître en faveur de ces personnes individuelles ou morales un droit de propriété absolue.

« Forts de cet engagement initial, les concessionnaires se sont mis courageusement à l'œuvre. Sur des centaines de propriétés ainsi créées, le plus grand nombre sont mort-nées.

« Aux mines devenues riches, et parce qu'elles sont devenues riches, l'Etat viendra dire brutalement : « Maintenant, il convient de me donner ma part ; je sais bien que cela n'était pas convenu *dans les stipulations primitives*, puisque j'avais juré de vous laisser exploiter librement le sous-sol jusque dans ses profondeurs les plus reculées. Mais je suis le plus fort, il faut céder. »

« Ainsi l'Etat, volontairement, n'a pas voulu courir les risques de l'exploitation minière, et quand, sur des milliers d'efforts particuliers, quelques dizaines ont réussi, sans se soucier des échecs, il vient demander aux vaillants, aux audacieux qui ont fait surgir des trésors dont la propriété complète leur a été promise, de lui remettre une partie de leurs gains.

« Cette partie fût-elle d'un centime, la reprise ainsi opérée, à la lumière des principes du Code, est un vol.

« C'est d'autant plus un vol que la mine est, si possible, plus

sacrée encore que la propriété civile provenant de l'achat ou de l'héritage. Un domaine rural est en effet une valeur perpétuelle ; la mine n'est qu'une valeur fugitive ; il n'y a pas de géologue, si savant soit-il, qui puisse affirmer d'une manière certaine la durée d'une concession.

« Mais, a-t-on dit, cette reprise de l'Etat n'est pas l'acte d'un contractant revenant sur des conditions essentielles d'un contrat, c'est une simple redevance fiscale supplémentaire. Personne ne peut contester à l'Etat le droit d'établir de nouveaux impôts.

« Personne assurément. Mais, puisque la propriété de la mine est une propriété comme une autre, il est contraire à toute justice qu'elle soit frappée dans ses bénéfices d'une manière autre que toutes les propriétés particulières. »

C'est cependant ce raisonnement lui-même qui, tout exact qu'il soit au point de vue politique et social, constitue un tissu d'hérésies juridiques. Il n'y a jamais eu contrat entre l'Etat et le concessionnaire de mines, il y a eu constitution d'une propriété soumise aux dispositions légales et fiscales que le législateur a compétence entière pour édicter, et dont, en effet, il ne saurait être privé. Aucun principe de droit public ne saurait non plus obliger le législateur à taxer toutes les propriétés de la même manière, car ce serait là la formule d'une égalité brutale devant l'impôt, en tout contraire à l'égalité véritable. C'est, sous une autre forme, la vieille querelle de la proportionnalité et de la progressivité, et nul ne prétend aujourd'hui que la proportionnalité absolue soit dans l'ensemble le seul système possible de justice et d'égalité fiscales. La vérité, c'est que la commission est ici retombée dans l'erreur signalée ci-dessus sur la nature véritable de la concession de mines, dans le système de 1810.

Seulement, si la commission s'est trompée au point de vue

juridique, elle a tout à fait raison, croyons-nous, au point de vue économique et politique, seul point de vue fécond de la politique minière. Il est faux que l'Etat soit lié contractuellement ou quasi-contractuellement vis à-vis des exploitants de mines mais il serait pernicieux qu'en usant de sa compétence légale, il leur donne l'impression que leur situation est précaire ; il serait pernicieux qu'il leur donne l'impression que leurs gains péniblement acquis, laborieusement préservés, sont à la merci du fait du prince, et que lorsqu'une fois sur dix le placement minier, si aléatoire, a fructifié, ils se trouvent exposés à se voir privés en partie du résultat de leurs efforts.

M. Ajam a parfaitement raison lorsqu'il rappelle quelle déplorable répercussion eurent les innovations fiscales de la loi de finances de 1910 :

« L'industrie protesta énergiquement contre ce qu'elle estimait être une violation de ses statuts organiques. Mais que faire contre le Prince ? La proposition gouvernementale fut acceptée par la commission du budget et par le Parlement ; elle fut particulièrement sensible pour les Compagnies minières, non seulement parce que les redevances furent augmentées dans leur taux, mais parce qu'elles furent étendues dans leur assiette. L'impôt proportionnel frappa, en effet, toutes les opérations commerciales et industrielles consécutives et accessoires à l'exploitation (agglomérés, cokes, etc.).

Pour donner une idée de la majoration des charges qui fut ainsi imposée aux capitaux miniers par la loi de finances de 1910, nous pouvons présenter le petit tableau que voici :

Redevances payées par les mines avant 1910 :

1 ^o A l'Etat.	4.500.000 fr.
2 ^o Aux communes.	Néant

« Depuis 1910 (en chiffres arrondis) :

1 ^o A l'Etat.	9.500.000 fr.
----------------------------------	---------------

2° Aux communes. 1.300.000 fr.

« Il ne faut pas oublier, cependant, que les actions minières ne sont pas seulement en la possession de multimillionnaires. Considérées comme un placement de père de famille, elles sont détenues souvent par des gens de classe moyenne dont elles constituent l'épargne.

« On ne saurait contester que la loi de finances de 1910 ne soit de nature à fortement rogner leurs dividendes.

« Aussi nous félicitons-nous que la commission n'ait pas cru possible d'aller plus loin et se soit contentée, dans les articles 57 et suivants du projet, de consolider les mesures votées en 1910. »

Il convient d'ailleurs de rappeler qu'avec ces charges nouvelles la situation des concessionnaires est déjà extrêmement lourde, car outre les redevances spéciales, tous les impôts généraux s'abattent sur la propriété minérale, en font l'une des plus gravement obérées (1).

(1) Voici, aussi exactement établi que possible, le tableau des impôts qui frappent normalement aujourd'hui une exploitation minière :

Contribution foncière des propriétés bâties : sur toutes les constructions sans exception, même celles qui servent uniquement à l'exploitation minière : maisons ouvrières, bâtiment recouvrant les puits, usines servant à la préparation, magasins de toutes sortes, voies ferrées, et même sur les câbles aériens, servant au transport des produits extraits ;

Contribution foncière des propriétés non bâties, sur tous les terrains quelconques possédés au jour ;

Contribution personnelle-mobilière : sur tous locaux à l'usage de la direction et des diverses organes de la Compagnie, locaux servant aux réunions du conseil d'administration et des assemblées.

Contribution des portes et fenêtres : sur les ouvertures de tous locaux habitables : logements d'employés, usines, bureaux, magasins, ateliers, hangars ;

Contribution des patentes (four à coke, usines à agglomérer et industries diverses annexes) ;

Aussi convient-il de s'élever nettement contre le nouvel impôt que dans le projet de budget pour 1913, la Chambre a voulu imposer à l'exploitation minière. Il s'agissait d'un impôt de 0 fr. 50 par tonne de houille, voté le 9 mars par la Chambre pour les mines donnant au moins 1 franc de dividende par tonne. On ne pouvait rien imaginer de plus anti-économique et de plus contraire aux intérêts immédiats de l'industrie française. Toutes ses branches se trouvent profondément touchées par cette taxe inique. On croirait, en vérité, que ni la Chambre ni les ministres les mieux placés pour

Taxe additionnelle à la contribution des patentes pour le fonds de garantie (loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail) ;

Taxe des biens de main-morte ;

Impôts sur les titres :

Droits de timbre sur les actions et obligations ;

Taxe de 4 0/0 sur le revenu des actions et obligations ;

Taxe des prestations (chevaux et voitures employés soit au jour, soit au fond). Cette taxe est particulièrement lourde dans les communes où la prestation en nature est remplacée par des centimes additionnels aux quatre contributions (loi du budget de 1903) ;

Taxe des chevaux et voitures ;

Taxe des automobiles, vélocipèdes, chiens, etc. ;

Impôts pour chambres de commerce ;

Frais de contrôle des appareils à vapeur ;

Frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer (embranchements particuliers) ;

Frais de contrôle des distributions d'énergie ;

Taxe des poids et mesures ;

Droits pour lignes télégraphiques et téléphoniques ;

Droits de timbre et d'enregistrement pour achat d'immeubles, marchés, baux, etc. ;

Timbres de quittance et d'effets de commerce ;

Taxes municipales diverses (octroi, etc.) ;

Subventions industrielles pour chemins, canaux, etc.

Les mines sont en outre soumises à des centimes additionnels pour le fonds de garantie (loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail) ; à une redevance pour la rétribution des délégués mineurs, etc.

connaître cette question, n'ont eu la moindre idée de l'absurdité de cet impôt. Il a suffi qu'un socialiste unifié produise des statistiques visant l'accroissement de valeur des actions de charbonnages, statistiques qui ont été habilement interprétées, pour qu'aussitôt une majorité se forme mue par le désir de frapper, suivant la formule démagogique courante, « les riches », avec tout le sens haineux que les socialistes attachent à ce mot.

Or, la taxe de 50 centimes pèsera sur l'ensemble de la production industrielle. On oublie trop que nous ne produisons pas assez de houille pour fournir aux besoins industriels de notre pays et aux besoins domestiques de chauffage.

On aboutira fatalement à une nouvelle hausse du prix du charbon. Le charbon qui valait au prix moyen, en 1895, 16 francs la tonne, a passé en 1911 à 21 francs. Veut-on encore le voir s'augmenter ?

L'impôt ne sera pas nuisible qu'à la consommation. Il sera ruineux pour les mines médiocres, donnant tout juste ce petit dividende de 1 franc par tonne, et qui seront imposées comme les mines les plus riches (1).

Il faut espérer que le Sénat ne ratifiera pas les innovations de la Chambre.

(1) Il y aurait d'ailleurs, tant la loi est hâtivement faite, un système possible pour éviter partiellement l'impôt de cette loi mal faite : comme l'impôt de 0 fr. 50 n'est dû que si on a distribué dans l'année un dividende représentant 1 franc par tonne, on pourra donner un dividende double ou triple tous les deux ou trois ans seulement et on ne sera imposé ainsi que l'année où on donnera ce dividende. — Ainsi : une mine extrait un million de tonnes ; au lieu de donner un dividende annuel de 1 million, ce qui lui vaudrait 500.000 fr. d'impôt tous les ans, elle pourra donner un dividende de 4 millions tous les quatre ans, ce qui reviendra au même pour les actionnaires, et ne payer d'impôt que cette année là, c'est-à-dire 500.000 francs pour quatre ans !

B. — La participation de l'ouvrier aux bénéfices.

La participation de l'ouvrier aux bénéfices se présente à son tour comme un procédé destiné à battre en brèche le principe de la gratuité de la concession. C'est à ce titre seul que nous voulons en parler ici, car l'étude de la participation ouvrière aux bénéfices nécessiterait à elle seule un volume entier.

Le procédé de la participation aux bénéfices ne trouve de base dans aucun principe juridique en matière de législation minière. Si la plupart des projets socialistes s'en réclament, c'est à titre de revendication de classe, en se basant sur la croyance aux doctrines économiques qui fondent la valeur sur le travail. Mais tandis que la participation de l'Etat pouvait invoquer le principe que les mines appartiennent à l'Etat, on ne saurait soutenir à aucun degré qu'elles doivent être la propriété d'une classe sociale, et par conséquent que la classe ouvrière ait des droits autres que ceux qui résultent pour elle du contrat de travail.

Laissant de côté le point de vue juridique, on a vu recommander la participation aux bénéfices au titre pratique. Cette idée généreuse, destinée à réaliser l'union du capital et du travail, a été présentée comme une panacée universelle. On peut cependant lui faire de multiples objections que nous ne voulons qu'esquisser. L'équité ne voudrait-elle pas que l'on fit participer l'ouvrier aux pertes comme aux bénéfices ? Cela est impossible, car ce que l'ouvrier cherche avant tout dans le salaire, c'est la fixité de la rémunération et son absolue certitude dont il a besoin pour vivre. En outre, le système reposant sur un contrat qui précise le quantum de cette participation, suppose que les bénéfices nets peuvent apparaître d'une manière certaine ; elle suppose de plus qu'en cas de

contestation sur le montant de ces bénéfices, il pourra être statué amiablement ou judiciairement.

Loin de constituer une cause d'apaisement, la discussion du chiffre des bénéfices pourra être une nouvelle cause de conflit.

D'un autre côté, la publicité qui pourrait être donnée aux résultats de l'entreprise est de nature à causer au patron de très graves préjudices.

Sera-t-il possible, d'ailleurs, d'admettre à cette participation l'ensemble des ouvriers, quelle que soit la durée de leurs services ? Evidemment non. De là une nouvelle source de difficultés.

Que deviendront les bonis ? Quelles en seront les garanties ? Que faire de la part de l'ouvrier déchu de ses droits par renvoi ou par départ ? Autant de questions délicates qui rendent l'application du principe bien difficile (1).

Nous ne croyons pas que la participation aux bénéfices puisse constituer autre chose qu'une sorte de gratification apportant un léger appoint au salaire sans en modifier d'une manière essentielle, non seulement le caractère de fixité, mais même l'importance réelle.

Sous cette forme atténuée, la participation aux bénéfices pourrait donner des résultats satisfaisants. Elle doit être considérée comme une prime destinée à encourager les ouvriers et à les intéresser aux bons résultats de l'exploitation, mais elle ne saurait jouer un rôle plus important.

Le nombre des ouvriers mineurs, la diversité des tâches qu'ils accomplissent, les éléments si variés qui entrent en ligne de compte dans la détermination du résultat de l'exploit-

(1) Ed. Lozé, Les grèves depuis vingt ans dans l'industrie houillère et les remèdes proposés, *Economiste français*, 1903, 1, p. 175.

tation, la complexité même des opérations, la nécessité de garder rigoureusement le secret de certaines affaires traitées, tout concourt à rendre malaisée l'application de ce système aux entreprises minières.

Il est d'ailleurs un autre ordre de considérations, une difficulté d'ordre général, qui, semble-t-il, rendrait cette mesure absolument inefficace.

Les ouvriers recevraient, en plus de leur salaire, une part dans les bénéfices qui varierait avec ceux-ci, ils auraient donc en quelque sorte un double salaire, l'un fixe, l'autre variable. D'autre part, les mines étant, dans les centres miniers, très rapprochées les unes des autres, et faisant des bénéfices variables ou des pertes, des ouvriers habitant la même ville, le même village, mais descendant dans des puits différents, se trouveraient par là même recevoir des salaires absolument différents suivant la prospérité de leurs Compagnies respectives. Le résultat évident, fatal, est que tous les ouvriers demanderont à travailler dans les mines prospères ; la conséquence non moins évidente, non moins fatale, sera que les sociétés pauvres seront obligées si elles veulent trouver des ouvriers, d'augmenter le salaire fixe jusqu'à ce que le salaire total équivaille au salaire total des ouvriers des mines plus prospères ; celles-ci au contraire, devant l'augmentation des offres d'emploi et suivant la loi de l'offre et de la demande tendront à diminuer le prix du salaire remplacé par la part dans les bénéfices ; — les prix, là comme ailleurs et comme toujours, tendront à s'équilibrer qu'on le veuille ou non.

Alors quel sera l'avantage pour l'ouvrier ?

Cette mesure serait donc inefficace ; nous irons plus loin, et nous dirons qu'elle serait injuste si elle devait fonctionner. Voici deux ouvriers, travaillant le même nombre d'heures, accomplissant exactement le même travail, et l'un sera payé

plus que l'autre parce que le minerai qu'il exploite se trouve être plus riche, ou parce que la société pour le compte de laquelle il travaille est plus prospère, mieux administrée ! L'ouvrier est-il responsable de la mauvaise gestion de la société minière, est-il équitable qu'il subisse, sur son salaire (car cette part dans les bénéfices ce ne sera rien autre qu'une partie de son salaire), l'effet d'une fausse manœuvre de direction, d'un mauvais emploi de l'argent, alors qu'il n'intervient pas et qu'il ne peut pas intervenir dans l'administration de la Compagnie ? Et si la société, au lieu de distribuer un dividende, décide qu'il vaut mieux employer l'argent à tel travail devant rémunérer les actionnaires dans 10 ans, dans 20 ans seulement, est-il naturel que l'ouvrier, travaillant au jour le jour, soit lésé ainsi d'un profit à l'avantage des ouvriers qui viendront plus tard ?

Malgré ces difficultés, le principe de la participation aux bénéfices a été mis en pratique dans l'industrie minière. Un exemple intéressant nous en est donné dans la mine de Carvin (Pas-de-Calais).

Cette participation consiste en l'affectation d'une part de bénéfices à l'achat de cinquièmes d'action de la société qui sont ensuite partagés entre les employés et les ouvriers. C'est « une sorte de participation aux bénéfices doublée d'une participation au capital » (1). Cette attribution est permise par l'article 23 des statuts.

Cette participation fonctionne de la manière suivante :

5 0/0 des bénéfices sont d'abord attribués au capital-actions à titre d'intérêt ; sur le surplus des bénéfices, le conseil d'administration peut décider un prélèvement de 10 0/0, destiné à

(1) Ed. Lozé, Une participation des ouvriers et employés des mines de Carvin (Pas-de-Calais). *Economiste français*, 1904, 11, p. 543.

l'acquisition de cinquièmes ou dixièmes d'action. Ces actions étaient, en 1903, à un cours moyen de 2 127 francs, avec un revenu annuel de 90 francs.

Le personnel, d'environ 1.300 individus, est admis à cette participation après dix huit ans de services pour les employés et quinze ans pour les ouvriers. Pour les premiers, la préférence dans la participation est fixée par le conseil d'administration sans règles spéciales. Pour les seconds, elle dépend de l'attribution d'un certain nombre de points accordés suivant le nombre d'années de service, le nombre d'enfants et de gendres travaillant à la Compagnie depuis un an, la capacité professionnelle, l'exactitude au travail, les actes de courage, de sauvetage, etc.

Le chiffre des prélèvements sur les bénéfices depuis 1900, année de la première distribution, a été très variable :

En 1899-1900, il fut de 15.895 fr. 25 représentant 25 cinquièmes ; en 1901, il fut de 20.508 fr. 05 représentant 45 cinquièmes ; en 1902, il fut de 16.062 fr. 95 représentant 37 cinquièmes.

En 1903, on ne put faire qu'un prélèvement de 1.686 fr. 77, par suite de la crise houillère et d'une grève de 45 jours ; en 1904, le chiffre des prélèvements fut de 7.563 fr. 32, représentant 20 cinquièmes. Au total, 61.936 fr. 14 distribués permirent l'attribution de 127 cinquièmes.

Cet exemple est fort intéressant, car il nous permet d'illustrer, pour ainsi dire, les observations que nous avons faites plus haut. On voit combien est restreint le nombre d'ouvriers qui ont pu bénéficier de cette participation : 127 en cinq ans, c'est-à-dire en moyenne 25 par an sur 1.300 employés. D'autre part, combien est modique l'augmentation de salaire que représente cette participation, si on la compare à la totalité des salaires fixes des ouvriers et employés de la Compagnie ! La

somme distribuée a été de 61.936 fr. 14 en cinq ans, soit une moyenne de 12.387 francs. Or, si nous appliquons aux 1.300 ouvriers de Carvin le chiffre moyen de 5 fr. 26 de salaire quotidien pour 287 journées de travail, nous arrivons à la somme totale de 1.962.516 francs de salaires distribués dans l'année. On voit combien est minime proportionnellement l'augmentation de salaire que représente ici la participation aux bénéfices, et cet exemple confirme bien le rôle modeste que ce système peut jouer en matière de mines.

Les difficultés que nous avons signalées n'ont pas arrêté les auteurs de propositions de lois.

La première proposition faite en ce sens, remonte à 1882 et émane de MM. Brousse et Giard (1). Elle admettait la concession de la mine par voie d'adjudication, mais imposait aux concessionnaires la participation aux bénéfices.

Le même principe se trouve dans la proposition Goblet de 1893, qui établit une participation des employés et ouvriers portant sur 20 0/0 des bénéfices et répartie entre eux proportionnellement à leurs salaires (art. 5); dans celle de M. J. Laur de 1886, qui prend pour base de cette participation les chiffres établis pour la redevance proportionnelle.

Nous le retrouvons encore dans la proposition de M. Eugène Dufour, de 1901, qui laisse au cahier des charges de la concession le soin de fixer le chiffre de la participation.

Enfin, il est posé par l'article unique d'une proposition de loi de MM. Ernest Roche et Falliot de 1902 (2) qui se contente de décréter que « dans toutes les exploitations minières, les Compagnies organiseront, sous peine de déchéance, la participation aux bénéfices », sans préciser davantage quelles

(1) V. ci-dessus, proposition citée à diverses reprises.

(2) Ch., *Doc.*, ann., 18 octobre 1902.

règles, au moins quelles règles générales les Compagnies devront suivre dans l'établissement de cette participation.

Le projet de 1910 contenait, dans son article 18 la consécration des revendications ouvrières, c'était peut-être là l'innovation la plus considérable du projet, car il en faisait une condition obligatoire de l'attribution de la concession.

Cet article était ainsi conçu :

« Les attributaires des concessions qui seront désormais instituées seront tenus d'intéresser les ouvriers aux bénéfices résultant de l'exploitation de ces concessions, en conformité des règles qui seront fixées par un règlement d'administration publique. »

L'exposé des motifs justifie dans les termes suivants cette disposition :

« L'article 18, dit-il, ajoute une quatrième clause, particulièrement importante, qui a pour objet d'intéresser les ouvriers des concessions nouvelles aux bénéfices de l'entreprise. S'il est une industrie pour laquelle le partage des bénéfices avec les ouvriers soit plus spécialement justifié, c'est assurément l'industrie minière à raison tant de l'importance de la main-d'œuvre dans le prix de revient, que de l'accroissement de bénéfices qui résulte pour l'exploitant de la hausse des prix de vente. Cette hausse profite presque entièrement aux bénéfices, car les prix de revient ne se trouvent généralement pas augmentés d'une manière sensible par une hausse simultanée des matières de consommation. On conçoit donc que la hausse des prix, lorsqu'elle vient à se produire, soulève de la part des ouvriers mineurs une demande d'élévation de salaire. Mais l'adaptation de la hausse des salaires ne peut se faire sans difficulté à cause de la détermination des prix de vente. Pour la houille, notamment, qui est de beaucoup l'élément essentiel de notre industrie extractive, il n'y a pas

de cours véritable. Dans une même entreprise, les prix de vente effectifs dépendent de multiples circonstances. Un intérêt réservé aux ouvriers est à coup sûr beaucoup plus rationnel (1).

Dans la pensée des rédacteurs de ce projet, une augmentation des bénéfices due à l'élévation des prix de vente doit déterminer un accroissement du salaire. Comme il paraît difficile de faire subir aux salaires les variations des prix de vente ; que, d'un autre côté, ces prix de vente sont difficiles à déterminer, ce sera sous la forme de participation aux bénéfices que l'ouvrier profitera de la plus-value des produits extraits.

Il ne s'agit donc pas d'une association de l'ouvrier à l'entreprise ; la participation aux bénéfices constitue un complément du salaire. En cas de diminution des prix de vente, les bénéfices seront forcément réduits, mais le salaire fixe ne pourra jamais être atteint.

L'établissement d'un tel système se heurte à de graves difficultés pratiques. En quoi consistera la participation des ouvriers aux bénéfices ? Les ouvriers seront-ils intéressés à l'exploitation sous la forme individuelle ou sous la forme collective, sous forme d'actions de travail ou sous une autre forme ? Le projet est muet sur ce point. Il renvoie à un règlement d'administration publique le soin de régler le fonctionnement de cette participation aux bénéfices.

Notons que l'article 18 ne vise que les concessions futures ; les entreprises minières existant à l'heure actuelle échappent aux dispositions de cet article. Cela était de nature à créer une situation différente selon les concessionnaires.

En face de ce projet si hâtivement préparé, la commission

(1) Exposé des motifs, p. 4.

allait se heurter à des difficultés invraisemblables (1). Dans son sein trois tendances s'étaient manifestées, l'une qui ne voulait de participation aux bénéfices qu'en faveur de l'Etat, l'autre qui ne la concevait qu'en faveur des ouvriers, une troisième, qui était celle des partisans de la loi de 1810, et qui, plutôt que de voir la doctrine de la nationalisation triompher par l'adoption de la participation de l'Etat, consentait à admettre celle des ouvriers : de là le succès relatif de cette formule.

Mais l'article 18 fut trouvé trop vague, et la commission chercha une formule précise pour indiquer dans la loi même les conditions de la participation. La tâche était plus qu'ingrate.

La commission examina les principaux procédés de participation individuelle, plusieurs projets de participation collective, dont l'un déposé le 18 janvier 1911 émanait du gouvernement, les formules juridiques de participation, participation simple, ou système des actions ouvrières ; elle étudia de près la façon dont les intéressés ont envisagé le problème dans les divers Congrès tenus par les ouvriers mineurs. Ceux-ci n'admettent qu'un système basé sur l'introduction d'un salaire minimum. Or l'adoption du salaire minimum paraît tout à fait inconciliable avec la nature même de l'industrie minière qui exige le travail à la tâche, si l'on ne permet pas à la direction de renvoyer l'ouvrier qui travaille insuffisamment. Or cette concession rend l'adoption du salaire minimum tout à fait illusoire. Le patronat consulté, admettait le principe d'une participation individuelle, mais repoussait nettement la participation collective qui, en nécessitant l'admission des ou-

(1) Voir le Rapport Ajam, p. 124 et suiv. ; chap. IX, *Les conditions relatives au travail*.

vriers dans le conseil d'administration, aboutirait à la ruine de l'industrie minière (1).

Finalement la commission des mines, convaincue qu'il était impossible de fixer en matière de participation ouvrière une formule qui fût applicable à toutes les entreprises minières, n'a pas voulu qu'elle devint une modalité obligatoire des concessions. Mais elle a pensé qu'il était utile de la prévoir, et elle l'a rangée au nombre des charges qu'elle estimait pouvoir être imposées au concessionnaire. Ce sera donc le gouvernement qui, dans chaque cas, et à propos de chaque concession, examinera, après avoir pris l'avis du Conseil général des mines, s'il y a lieu et dans quelles limites il y a lieu de l'imposer aux demandeurs de concessions (2). Ceux-ci d'ailleurs seront libres de refuser la concession si les conditions ainsi imposées lui paraissent inacceptables. Dans l'état actuel des textes, le danger de la solution serait donc de réfréner l'ardeur des postulants. On peut craindre également que la brèche ainsi faite dans le système de 1810 ne constitue une pierre d'attente pour de nouvelles et plus périlleuses innovations.

CONCLUSION

Ainsi le principe de la gratuité de la concession se trouve encore maintenu en fait, sinon en principe, dans les projets les plus récents, car si le gouvernement, soucieux de l'intérêt public et conscient de la véritable nature des exploitations minières, s'entoure de renseignements sérieux et de conseils

(1) Voir la délibération de la chambre de commerce de Marseille, reproduite dans le rapport Ajam, p. 144.

(2) V. chapitre précédent, l'article 17-4° du texte de la commission.

éclairés, tels que ceux du conseil général des mines, nul doute qu'il hésite, dans la grande majorité des cas, en face de l'aléa des exploitations, à faire usage des pouvoirs que les nouveaux textes de loi confèreraient pour rendre la concession onéreuse.

L'aggravation fiscale de la loi de 1910 n'est en somme que l'extension des principes posés dans la loi de 1810, on ne peut pas dire qu'elle ait innové. La véritable innovation, ce sont les cinq cas de l'article 17 du texte de la commission, mais ils constituent plutôt une menace qu'une réalité. En somme, devant les nécessités de fait, on peut dire que le législateur, prudent malgré lui, recule devant les innovations, et l'on peut considérer les solutions auxquelles il aboutit, comme des solutions transactionnelles. Il n'a pas voulu repousser le principe de la concession onéreuse, il n'a pas voulu rompre nettement en visière aux étatistes et aux socialistes d'état, et il a sacrifié à leur religion. Mais il faut lui rendre cette justice que le sacrifice a été, pratiquement, aussi restreint que possible. La satisfaction qu'il donne, est surtout platonique, le danger n'est pas pour le présent, il est plutôt pour l'avenir, parce que par cette porte entrebâillée peuvent se glisser des innovations plus dangereuses.

CHAPITRE IV

LA PROPRIÉTÉ DE LA CONCESSION.

SECTION I. — Les griefs contre la propriété des mines. — Le sort de l'ouvrier (Mémoire). — Les mines inexploitées. — La production et la consommation du charbon en France. — L'effort de la production. — Le danger de l'exploitation intensive. — L'intérêt personnel garant de l'exploitation rationnelle.

SECTION II. — Les projets les plus récents maintiennent le principe de propriété. — Suppression de la redevance tréfoncière. — Surveillance de l'administration. — Le droit de cession et d'amodiation de la mine. — Les contrats avec l'étranger. — La concession est un acte fait *intuitu personæ*. — Réforme de la loi de finances de 1911.

SECTION III. — La question de la déchéance. — Le danger de multiplier les clauses de déchéance. — La loi de 1838. — Le projet Baïhaut. Ses périls. — Le projet Barthou et l'article 73. — Caractère transactionnel des dernières dispositions proposées. — Le véritable danger est moins dans les textes que dans l'esprit du gouvernement. — L'arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1912 et les clauses de déchéance de fait.

SECTION I

Nous avons vu, dans la première partie de ce travail, comment la loi de 1810 a créé une véritable propriété minière, et comment cette propriété un peu spéciale, de par la nature même des choses, subit certaines restrictions dont le but est de restreindre ce droit d'*abusus*, qui, avec le *fructus* et l'*usus* constituent les pouvoirs classiques du propriétaire. On ne veut pas, en effet, que la propriété minière, constituée dans

le but de servir l'intérêt public, soit détournée de sa destination. L'esprit de la loi de 1838, à défaut de celui de la loi de 1810, à laquelle d'ailleurs, elle est incorporée, ne laisse place à aucune discussion.

Les intentions du législateur ont-elles été déçues ? Il faudrait le dire, si l'on en croyait les critiques qui ont été portées contre l'exploitation des concessionnaires, contre les abus qu'ils ont fait de leur droit de propriété. Soucieux uniquement de s'enrichir ou d'enrichir leurs actionnaires, les sociétés minières se seraient uniquement préoccupées des gains à réaliser, sacrageant les filons les plus riches, délaissant ceux où les profits n'étaient pas assez rémunérateurs, n'hésitant pas à spéculer sur leurs concessions, à en trafiquer, à les revendre même à des étrangers, sans souci du péril national, exploitant enfin jusqu'à la mort les ouvriers que le besoin force de travailler pour elles dans des conditions déplorables d'hygiène et de sécurité.

La nécessité où nous sommes de nous borner nous oblige à ne pas reprendre un à un tous ces griefs. Nous ne mentionnons que pour mémoire ceux qui visent la condition des ouvriers. Il est notoire que si le travail minier est en effet des plus pénibles et des plus dangereux, il n'y a peut-être pas non plus de patronat qui ait autant fait pour son personnel que le patronat minier : œuvres scolaires, crèches, assistance médicale, habitations ouvrières, économats, hauts salaires, participation aux bénéfices, tout a été réalisé ou tenté, y compris cette institution des délégués mineurs de la loi de 1890 sur laquelle il y aurait tant à dire, et dont on ne peut guère constater que l'échec définitif. Ce n'est là qu'un épisode de la lutte de l'employeur et de l'employé, ces éternels antagonistes.

Nous nous bornerons donc à examiner ce qu'il y a au fond

des autres critiques, et les moyens auxquels on a songé pour remédier à ce qu'elles pouvaient avoir de justifié.

Et d'abord est-il exact que les concessionnaires, tantôt épuisent inconsiderément la mine, et tantôt négligent de l'exploiter ? Attachons-nous d'abord à cette seconde critique.

A toutes les époques, lorsque la demande dépasse de beaucoup la production et que la cherté irrite le consommateur, on entend dire qu'il y a des concessions inutilisées et des richesses minières inexploitées. C'est là, comme le disait très nettement M. Millerand, une véritable légende (1). Après avoir constaté que la consommation en France dépasse de 18 millions de tonnes la production, le ministre se demande si on pourrait trouver dans la mise en exploitation de quelques concessions inexploitées de quoi balancer ou sérieusement diminuer ce défaut. Et avec l'expérience acquise au ministère, chiffres en main, le ministre répond : « On l'a cru. Et toutes les fois qu'il s'est produit dans notre pays une crise houillère, en 1892, 1894, en 1899 et en 1900, le même refrain s'est fait entendre..... Et lorsqu'on examine par le détail les concessions inexploitées, lorsqu'on voit les résultats qui ont été obtenus après des mises en demeure adressées successivement aux dates que je viens de vous dire ou même après des déchéances prononcées, on s'aperçoit que le résultat de tant d'efforts en dix ans n'a pas dépassé 100.000 tonnes, c'est-à-dire un chiffre vraiment négligeable... Il est bien évident qu'en présence de notre déficit houiller les propriétaires de concessions ont trop d'intérêt à exploiter pour ne pas le faire, et que s'ils n'exploitent pas... c'est qu'en réalité il n'y a pas là de richesse minière réelle. Il n'y a pas

(1) Discours à la Chambre des députés, 26 octobre 1909.

là de gisements dont on puisse tirer un résultat appréciable. »

Ce qu'on doit bien plutôt remarquer, au contraire, c'est l'effort qu'a fait la production minière pour se rapprocher des besoins de la consommation (1). L'exploitation des mines s'est faite avec grande intensité, et nous avons déjà pu constater combien de sociétés se sont obstinées à exploiter, lors même qu'elles le faisaient à perte (2). Il faut voir la situation comme elle et ne pas s'insurger contre les lois naturelles. La France ne pourra jamais suffire à sa consommation, elle devra toujours avoir recours à l'étranger. L'Angleterre, à certaines époques de crise, nous a fourni jusqu'à 7.540.000 tonnes de houille (en 1900), la Belgique entre 4 et 5 millions, l'Allemagne 800.000 tonnes, malgré l'immense augmentation de sa consommation intérieure. Depuis vingt ans, la presque totalité de l'augmentation de notre consommation a été fournie par l'étranger, mais qu'y faire ? Certaines régions ne peuvent être bien desservies que du dehors, et certains pays sont encore beaucoup plus mal dotés que nous : l'Italie, la Suisse, par exemple. La consommation de houille n'a fait que s'accroître en France d'année en année. En 1811 elle était de 864.000 tonnes, mais la métallurgie se servait alors presque exclusivement de charbon de bois. L'invention des moteurs à vapeur développe les besoins de houille, en 1850 la consommation atteignait 7.225.000 tonnes ; en 1860, grâce aux chemins de fer, elle avait presque doublé : 14 millions de tonnes ; à la veille de la guerre, grâce à l'effort industriel du second Empire, elle s'élève à 21.432.000 tonnes. En 1874 on brûle 24.702.000 tonnes ; en 1880, grâce à l'exécution du grand programme Freycinet, la consommation de houille s'élève

(1) Paul Weiss, *L'exploitation des mines par l'Etat*, thèse Paris, 1901, p. 400 et suiv.

(2) Chapitre précédent.

rapidement : 32.439.000 tonnes en 1883 ; puis survient une période stationnaire. En 1890, après l'exposition, nouvelle reprise des affaires, la consommation s'élève à 36.853.000 tonnes, et dès lors la progression ne cesse plus : 45 millions en 1899, 47 1/2 en 1900, 55 en 1907, 60 à l'heure actuelle.

Or, jusqu'à ces dernières années, les efforts incessants des houillères avaient permis à la production nationale, sinon de suffire à la consommation, du moins de se développer proportionnellement *plus rapidement* que la consommation. De 1850 à 1900, la consommation avait passé de 7.225.000 fr. à 47 millions 1/2, soit une augmentation de 558 0/0 au total, et une augmentation annuelle moyenne de 3, 8 0/0. Pendant la même période la production passait de 4.434.000 francs à 33.270.000, soit une augmentation de 651 0/0 au total, et une augmentation annuelle de 4,1 0/0 (1).

Mais cette progression ne saurait être continue, l'extraction a dû se ralentir, sous peine de maltraiter les gisements ; les mines de Saint-Etienne, du Centre et du Midi, ne verront plus augmenter sensiblement leur extraction, le Pas-de-Calais

(1) Calculs de M. Weiss, *op. cit.*, p. 402, nous reproduisons le tableau suggestif que voici :

*Consommation et production de la houille en France par périodes
décennales de 1850 à 1900.*

Années	Production moyenne annuelle	Consommation
1850.	4.434.000	7.225.000
1860.	8.307.000	14.270.000
1870.	13.464.000	21.432.000
1880.	19.362.000	28.846.000
1890.	26.083.000	36.653.000
1900.	33.270.000	47.500.000

Moyenne générale de 1850 à 1900 :

Production	576.000
Consommation	895.000

et le Nord ont seuls encore une marge respectable d'augmentation. En 1910, la production a atteint 38 millions de tonnes. A moins de découvertes nouvelles et peu probables, le maximum à prévoir est de 43 à 45 millions vers 1915 ou 1920. L'écart entre la consommation et la production ne cessera donc vraisemblablement de s'accroître.

En 1911, la production française est montée à 39.350.000 tonnes, le chiffre le plus haut qui ait jamais été atteint. Nous trouvons 478 000 tonnes exportées. La houille importée représente 20.510.000 tonnes. Sa proportion par rapport à notre production est donc montée de 19 à 34.5 0/0.

La production s'est répartie à peu près comme suit : Nord et Pas-de-Calais, 26.140.000 tonnes ; Loire, 3.743.000 tonnes ; Gard et Hérault, 2.357.000 tonnes ; Tarn et Aveyron, 1.891.000 tonnes ; Bourgogne, Nivernais et Vosges, 2.460.000 tonnes ; Centre, 1.596.000 tonnes.

Il résulte de ces chiffres que les seuls bassins de quelque importance sont ceux du Nord et de la Loire. Montceau, Carmaux, Decazeville sont des gîtes localisés dénués de toute possibilité de large extension.

Le bassin du Gard présente des difficultés d'exploitation souvent insurmontables.

Celui de la Loire est puissant et dense en son noyau central, très effrité à sa périphérie. Il est du reste presque complètement consommé sur place et sa production tend à baisser puisqu'elle était de 4.000.000 de tonnes en 1900 (1).

Toute la force de la production nationale se concentre donc en fait dans le bassin du Nord et du Pas-de-Calais qui constitue, il est vrai, un des plus beaux gisements du monde.

Les accidents géologiques y sont cependant nombreux et y

(1) Discours de M. de Peyherimhoff à la Société des Ingénieurs civils, 1913.

occasionnent en de nombreux points de grosses difficultés d'exploitation.

L'activité des ingénieurs en a eu raison, puisque malgré elle, l'extraction rapportée à l'hectare y atteint le chiffre le plus élevé qui soit dans les grands pays producteurs.

On ne saurait donc malheureusement reprocher aux exploitants l'état de choses qui nous fait tributaires de l'étranger, et surtout, comme cela ressort clairement des paroles de M. Millerand, ce n'est pas là un motif pour rechercher la production de quelques millions de tonnes supplémentaires par des mesures draconiennes de déchéance propres à ébranler la confiance des exploitants ou des demandeurs de concessions.

La meilleure politique semble bien être au contraire de réserver pour l'avenir un domaine minier et de ne pas pousser les concessionnaires à une exploitation trop intensive. Cette politique des réserves, tous les grands pays miniers l'envisagent déjà à l'heure actuelle. La récente loi belge n'a réservé le domaine de la Campine que dans ce but, et non pour en faire une exploitation d'Etat. A la suite d'une hausse considérable du charbon survenue en 1900 en Angleterre, on a parlé, dans ce pays de liberté économique, de restreindre l'exportation ; dans ce pays de libre-échange on a préconisé la création d'un droit d'exportation de 5 shillings à la tonne, et au moment de la guerre du Transvaal ce droit a été en effet établi, mais seulement jusqu'à concurrence d'un shilling. « La houille est une provision de force léguée par les siècles passés, mais que ne renouvelleront par les siècles futurs. »

Est-ce à dire qu'il faille attacher plus d'importance à l'autre critique faite à la loi de 1810, contradictoire d'ailleurs à celle que nous venons d'examiner, et qu'au lieu de déplorer l'inutilisation de certains gisements, il faille craindre le gaspillage des plus précieux d'entre eux ? Nous ne le croyons pas.

La critique avait un sens avec le système de 1791, parce que l'intérêt de l'exploitant était d'épuiser les gisements ; le système de la propriété perpétuelle, — ou plutôt de la propriété *dile* perpétuelle, a eu pour but précisément d'obvier à cet inconvénient en identifiant l'intérêt de l'exploitant à celui de l'exploitation. Il n'est aucune société minière qui ne sache que sa vie est limitée, et qu'elle est guettée par la croissante anémie des filons, il n'en est par conséquent aucune qui n'ait un intérêt primordial à poursuivre une exploitation méthodique, économe, et on pourrait seulement se demander s'il ne serait pas utile que l'administration se préoccupe, plus qu'elle ne l'a fait jusqu'ici, des conditions économiques et techniques de l'exploitation des mines. La question est fort délicate (1). Nous savons déjà (2) qu'en droit, l'article 50 de la loi de 1810 ne permet à l'administration d'intervenir que pour la conservation de la mine, la sûreté de la surface et la sécurité du personnel. L'article 49 donne bien à l'administration le droit de prononcer la déchéance si l'exploitation se trouve restreinte de façon à inquiéter les besoins des consommateurs, mais l'administration ne saurait intervenir en principe dans la conduite des travaux. Il y a lieu de s'en féliciter, car cette intervention aurait mille chances d'être inopportune, inefficace et maldroite. L'administration en viendrait vite à se substituer à l'exploitant, et à rétablir une exploitation d'Etat déguisée. C'était le régime qui s'était intronisé en Allemagne au début du siècle, et il avait paralysé tout progrès ; l'expérience y a fait renoncer à la tutelle de l'administration pour adopter le système de la *Bergbaufreiheit*, c'est-à-dire de la liberté économique et industrielle (3). Le meilleur garant de l'économie

(1) V. le rapport du conseil général des mines au ministre des travaux publics du 22 octobre 1900.

(2) V. 1^{re} partie, chap. II, p. 64.

(3) Weiss, *op. cit.*, chapitre X.

dans l'exploitation, c'est l'intérêt même de l'exploitant ; mais lui seul est à même de le préserver, parce que lui seul en a la connaissance claire, et lui seul dispose des moyens et des capacités techniques nécessaires. Pour qu'il puisse les utiliser, il lui faut avant tout la liberté de son activité et la sécurité de sa concession.

SECTION II

C'est ce qu'ont bien compris la plupart des projets de réforme de notre régime minier qui, sur ce point, se montrent nettement conservateurs. Lors de l'enquête de 1873 (1), M. de Marcère, rapporteur de la commission, déclarait essentiel le maintien « d'une propriété bien déterminée, hors des atteintes de l'Etat et du propriétaire du sol ». D'autre part, M. Dupont déclarait : « Il faut se garder d'aucune modification à la loi de 1810, en ce qui concerne la législation de la propriété des mines. » Les réformes de 1880 ne modifient en rien ces principes fondamentaux. Le rapport de M. Clémenceau et le projet Baihaut de 1886 faisaient au contraire assez bon marché de la propriété de l'exploitant (2). Tandis que la loi de 1810 « donne la propriété perpétuelle de la mine », l'article 41 du projet Baihaut « confère le droit d'exploiter jusqu'à épuisement tous les gîtes naturels ». C'était exclure le droit de perpétuité. Dira-t-on qu'en fait cela revient au même, puisque toute mine doit fatalement s'épuiser ? Nous ne le croyons pas, car quand peut-on savoir avec certitude qu'un gîte est épuisé ? Une combe, un filon peut n'avoir plus rien à rendre, mais il en

(1) V. ci-dessus, p. 36, les observations du Comité des houillères de la Loire, 1886.

(2) Articles 41 et suivants du projet.

existe peut-être d'autres à une plus grande profondeur, et le propriétaire de la mine y a droit. Que les gîtes viennent à s'épuiser, l'administration alléguera que la propriété a disparu, mais l'exploitant pourra être persuadé du contraire. De là des procès, et en tout cas atteinte au crédit des propriétaires de mines.

Le projet Baihaut limitait de plus le périmètre des mines de combustibles à 500 hectares, et augmentait les cas de déchéance et les facilités de retrait. Il souleva une émotion facile à comprendre, et le rapport Piou (1), bien que partant également du principe de la mine à l'inventeur, posait en principe qu'une fois instituée, la propriété des mines doit être soumise aux règles du droit commun. Il est maintenu dans le projet Jonnart (1894) (2), dans le projet Baudin, 1901 (2), enfin dans les projets de codification totale de MM. Barthou et Millerand.

Le projet du 17 septembre 1908, article 31, porte : « La mine concédée constitue une propriété immobilière distincte de la surface. Elle est soumise à toutes les dispositions du droit commun concernant les immeubles par nature, en tant que ces dispositions n'ont rien de contraire à celles des lois spéciales aux mines. » Le projet de 1910, adopté par la commission, reproduit textuellement cet article, en ajoutant : « Sont immeubles constituant les dépendances de la mine, les puits et galeries, les bâtiments et machines d'exploitation et tous autres travaux établis à demeure, conformément à l'article 524 du Code civil. Sont immeubles par destination les objets et animaux attachés à l'exploitation. Sont immeubles les matières extraites. »

Voici donc le principe posé et bien posé.

Comme pour mieux le renforcer, nos deux projets font

(1) V. ci-dessus, p. 136.

(2) V. ci-dessus, p. 137.

table rase définitivement des droits du propriétaire du sol. Désormais plus de redevance tréfoncière par conséquent. Le superficiaire n'est plus rien, on ne prévoit plus que les dommages qui peuvent résulter pour lui de l'exploitation du sous-sol dont il lui est dû réparation (1), et on règle les rapports entre lui et le concessionnaire, comme les rapports de deux fonds voisins, mais entièrement distincts. Ce point est important. Il tranche définitivement la controverse, à notre avis oisive, qu'avait soulevée et éternisée l'article 582, et il affirme définitivement le caractère de propriété de la mine concédée. Avant la concession elle n'est rien, la concession faite, elle est propriété définitive, une propriété analogue à toutes les propriétés immobilières.

Toutefois, fidèle aux scrupules que lui dicte le principe de la non-rétroactivité, la commission a décidé, dans l'article 105 du projet, que les redevances tréfoncières dues en vertu des concessions accordées sous le régime de 1810, seraient maintenues telles quelles. Il y a là un juste souci de ne pas porter atteinte à des situations acquises, et la chose a son intérêt dans le bassin de la Loire où ces redevances sont assez élevées (2).

Mais si le principe de la propriété est ainsi proclamé et même renforcé, les conséquences en sont-elles correctement déduites ? Il ne servirait à rien de mettre le principe en exergue de la refonte de notre législation minière, pour le démentir ensuite dans les dispositions adoptées.

Or, il y a, à ce point de vue, des distinctions à faire.

(1) V. art. 44 et suiv. du projet.

(2) Il n'est plus question dans nos projets de limiter le périmètre des concessions. En ce qui concerne les rapports des concessionnaires avec le superficiaire, ou entre eux, nous nous contenterons de renvoyer aux textes, la nécessité de nous borner nous interdisant d'entrer dans ces détails nombreux et techniques.

En ce qui concerne la surveillance de l'administration sur les mines, nous ne rencontrons aucune innovation capitale. Le projet de 1908 (1) se contente de résumer et de condenser un certain nombre de dispositions des lois antérieures : celles des 21 avril 1810, 27 juillet 1880, 23 juillet 1907, décret du 3 janvier 1813. Toutefois ces articles 69 et 70 précisent les attributions des ingénieurs des mines qui peuvent, en cas de négligence des exploitants, faire exécuter d'office et aux frais de ces derniers les travaux nécessaires en cas de péril imminent ; on renvoie, pour le début, à un règlement d'administration publique. Depuis lors, un décret du 14 janvier 1909 a précisé les attributions du préfet. Le projet de loi de 1910 et les textes proposés par la commission se bornent à y renvoyer (2).

(1) Titre VIII, art. 63 à 71, et *Exposé des motifs*, p. 85.

(2) En voici les dispositions principales :

ART. 4. — Le préfet de chaque département détermine, par des arrêtés réglementaires, les conditions techniques auxquelles doivent satisfaire l'établissement et l'entretien des installations et de l'outillage des mines, ainsi que la conduite de l'exploitation, au point de vue de la sécurité publique, de la conservation de la mine, de la sûreté et de l'hygiène des ouvriers mineurs, de la conservation des voies de communication, de celle des sources minérales, de la solidité des habitations, de l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics.

Ces arrêtés ne sont exécutoires que lorsqu'ils ont été approuvés par le ministre des travaux publics après avis du conseil général des mines.

ART. 10. — Lorsqu'il se produit dans les travaux des faits de nature à compromettre la sécurité publique, la conservation de la mine, la sûreté ou l'hygiène des ouvriers mineurs, la conservation des voies de communication, celle des eaux minérales, la solidité des habitations, l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics, l'exploitant doit immédiatement en donner avis à l'ingénieur des mines.

Le préfet, sur les propositions des ingénieurs des mines, et après

Signalons aussi l'article 37 du projet de 1908, devenu l'article 38 de celui de 1910, qui oblige les copropriétaires d'une mine à justifier que les travaux d'exploitation sont soumis à une direction unique et coordonnés dans un intérêt commun.

Sur tous ces points on peut passer condamnation, il en est deux, au contraire, sur lesquels il faut insister, à cause de la gravité qu'ils présentent. Il s'agit, d'une part, du droit de disposer de la mine, d'autre part, des causes de déchéance. Ces points affectent directement, en effet, et profondément le principe même de la propriété.

*
* *

L'une des plus violentes critiques adressées aux concessionnaires, c'est, avons-nous vu, la suivante : forts de leur titre définitif, ils n'auraient considéré leur privilège que comme une marchandise de spéculation, ils auraient vendu ou loué leurs droits et se seraient ainsi procuré une richesse contre le gré et le vœu de la législation, sans l'exploiter, alors qu'elle ne leur a été confiée que dans ce but, en considération de leurs facultés personnelles. Ce résultat est d'autant plus scandaleux, ajoute-t-on, que les cessions auraient été faites au profit d'étrangers (1).

avoir entendu l'exploitant, ou faute par celui-ci d'avoir présenté ses observations dans le délai à lui imparti, ordonne les mesures nécessaires.

Les travaux ordonnés et non exécutés dans les délais fixés par le préfet peuvent être faits d'office, par les soins des ingénieurs des mines, sans préjudice de l'application, tant du titre 10 de la loi du 21 avril 1810 que de l'article 8 de la loi du 27 avril 1838.

(1) M. Zévaès, dans son rapport, a cité un certain nombre de ces cessions qui ont été effectuées dans la région de l'Est :

1° La concession de Murville, concédée le 20 mars 1900 à

Il semble que le danger ait été très exagéré, du moins en ce qui concerne les mines de houille, les exemples cités ne visant guère que des mines de minerai ; la question n'en est pas moins importante et soulève un problème d'ordre général. Il y a eu quelques ventes pures et simples de concessions à

MM. d'Huart et Cie, de Longwy, d'une superficie de 496 hectares, cédée en partie en 1906 à la société allemande d'Aumets-la-Paix ;

2° Celle de Serrouville, concédée le 17 mai 1884 à MM. de Brévilly, d'une superficie de 720 hectares, cédée en 1906 à la société westphalienne de Rumelange ;

3° Celle de Jarny, concédée le 18 juin 1886 à MM. d'Huart et Cie, déjà nommés, d'une superficie de 812 hectares, cédée en partie en 1906 aux usines de Dortmund ;

4° Celle de Conflans, concédée le 12 décembre 1887 à MM. Vieillard, Migeon et Cie, d'une superficie de 820 hectares, cédée en partie en 1906 à MM. Stumm frères, de Dillingen ;

5° Celle de Jouaville, concédée le 12 mars 1887 à MM. Raty et Cie, d'une superficie de 1.032 hectares, cédée en 1902 à la maison Thyssen et Cie ;

6° Celle de Bellevue, située à Briey, concédée le 5 mars 1894 à la société la Chiers, d'une superficie de 589 hectares, cédée à l'usine Burbach (de Sarrebrück) ;

7° Celle de Saint-Pierremont (sud), à Briey, d'une superficie de 250 hectares, cédée à la maison Aachener ;

8° Celle de Saint-Pierremont (nord), à Briey, d'une superficie de 325 hectares, cédée à la même maison ;

9° Celle de Pulventeux, à Longwy, d'une superficie de 216 hectares, cédée à la maison Roechling frères et Cie (de Volkingen) ;

10° Celle d'Errouville, d'une superficie de 984 hectares, cédée à la société des mines du Luxembourg et des forges de Sarrebrück ;

11° Celle de Batilly, à Briey, d'une superficie de 688 hectares, cédée à la société Thyssen et Cie ;

12° Celle de Valleroy, à Briey, d'une superficie de 886 hectares, cédée à la société Roechling ;

13° Celle de Moutiers, à Briey, d'une superficie de 696 hectares, cédée en partie à la « Deutsch Luxemburgische Bergwerks und Hütten ».

Le fait s'est produit également pour plusieurs mines d'or de la Normandie et de la Mayenne.

des étrangers, cela est certain, mais le cas fréquent, n'est pas celui-là : il s'agit le plus souvent d'une souscription d'un certain nombre d'actions par de gros consommateurs étrangers, souscription accompagnée de l'obligation de consommer une part du minerai. Ces opérations qui laissent la mine sous une direction française permettent, en augmentant la production, de diminuer le prix de revient. Elles sont, d'ailleurs, le plus souvent jumelles ou conjuguées, c'est-à-dire qu'elles ont pour contrepartie une convention similaire pour des matières dont l'industrie métallurgique française a besoin, notamment du charbon. Ainsi, à Valleroy, les propriétaires, les aciéries de Longwy, ont remis 50 0/0 au propriétaire d'un puissant charbonnage de la Warm, contre 50 0/0 dans ce charbonnage (1). Ainsi chaque contrepartie se procure, sans avoir recours aux intermédiaires, la matière dont elle a besoin ; on revient dans un but d'économie et de production intensive au troc primitif, au bénéfice commun des industriels de côté et d'autre des frontières.

Le procédé est ingénieux et a, on le voit, son utilité. Il peut évidemment avoir également ses dangers. On devrait s'étonner seulement de voir le parti socialiste, dont les doctrines sont aussi internationalistes, le dénoncer aussi vigoureusement, s'il ne s'agissait pour lui de la répercussion que peut avoir l'intervention étrangère dans la direction, sur le choix de la main-d'œuvre.

M. Ajam, dans son rapport (2), apprécie ainsi la situation :

« Il a été plusieurs fois question d'interdire aux étrangers le droit d'être demandeurs de concessions minières ou même le droit de participer dans une entreprise minière française. Cette opinion a été soutenue dans le sein de la commission

(1) V. Marius Richard, *Le régime minier*, Alcan, 1901.

(2) p. 92.

des mines. Mais il a été reconnu que de telles prohibitions seraient plus nuisibles qu'utiles à l'industrie française. Il est probable que nos nationaux ont beaucoup plus d'intérêts à l'étranger que les étrangers ne possèdent d'intérêts chez nous. Si nous nous exposions à des mesures de réciprocité, nous ferions un marché de dupes.

« Dès à présent, si nous sommes tributaires des Allemands pour le charbon, ils sont nos tributaires pour le minerai de fer. La fabrication de la fonte demande en moyenne une consommation de deux tonnes de minerai de fer contre une tonne de houille.

« Avec un gisement lorrain de plus de deux milliards de tonnes de minerai de fer, nous avons matière suffisante pour imposer des conditions sérieuses dans les contrats que nous passons avec les charbonnages germaniques. »

Et plus loin (1) :

« Plusieurs membres de la commission ont été jusqu'à proposer l'interdiction pour tout étranger d'être propriétaire ou copropriétaire d'une concession française.

« D'autres ont voulu limiter la quantité du minerai exportable...

« Il s'agit ici d'un grave problème international.

« En ce qui touche la houille, la France est tributaire de l'Angleterre et de l'Allemagne. Elle ne produit guère que 38 millions de tonnes de charbon, alors que sa consommation exige impérieusement 58 millions de tonnes. Pour tous les autres produits miniers, sauf actuellement pour le minerai de fer, nous sommes déficitaires.

« C'est ce qui explique le besoin qu'ont nos industriels de participer dans beaucoup d'entreprises minières au dehors.

(1) pp. 119-120.

« L'importance des droits acquis en France par des étrangers est très faible et elle ne paraît guère susceptible d'augmenter. Par contre, un nombre considérable de mines sont exploitées en Espagne, en Allemagne, en Belgique, en Turquie, au Mexique, dans l'Amérique du Sud, avec le concours, souvent exclusif, des capitaux français. Et non seulement, dans ces exploitations, les ressources financières viennent de chez nous, mais encore les administrateurs, les directeurs, les agents subalternes sont nos compatriotes.

« Est-il conforme au bon sens de critiquer les ententes industrielles qui se produisent entre les concessionnaires du minerai lorrain et les exploitants du domaine minier du bassin de la Sarre ? Si les Allemands ne peuvent se passer du minerai français, les Français ne peuvent développer leur industrie sans le charbon allemand.

« Dès lors, toutes les mesures prohibitives que nous multiplierons sur notre territoire, ne peuvent avoir pour conséquence que des mesures de réciprocité dirigées contre nous à l'étranger.

« Toute introduction dans notre législation minière de dispositions protectionnistes ou agressives aboutit à une véritable déclaration de guerre industrielle ou commerciale.

« Supposons que le gouvernement français vienne à empêcher un étranger d'acquérir ou d'amodier une de nos concessions, il se produirait immédiatement une intervention diplomatique. Ce serait d'ailleurs le devoir strict du gouvernement français de protester si un de nos nationaux était victime dans une nation voisine d'une exclusion imméritée dans une affaire industrielle.

« Il est évident que si les étrangers se voient chez nous l'objet de mesures tendant à leur interdire éventuellement toute participation dans nos entreprises nationales, nous

verrons immédiatement surgir dans les pays intéressés une législation qui sacrifiera les intérêts français.

« Nous avons, à l'heure actuelle, le plus grand intérêt à encourager nos métallurgistes vers l'expansion de leurs participations minières à l'étranger. C'est le seul moyen pour eux d'assurer leur approvisionnement et de se libérer des coalitions dirigées contre eux. Le moment serait donc mal choisi pour nous de faire du nationalisme minier.

« Tous ces arguments s'appliquent à la question de la limitation du droit d'exportation. »

On ne saurait mieux dire ! Il faut avouer cependant qu'il y a là un problème grave et dont l'opinion publique s'est émue. En outre, on ne saurait se dissimuler que si l'on adopte l'esprit intégral de la loi de 1810 il est impossible de nier que la concession qu'on a qualifiée d'arbitraire, est au moins faite *in-tuitu personæ*. Sans doute c'est surtout parce qu'il fait confiance à l'intérêt individuel que le régime de 1810 est défendable ; c'est parce qu'il faisait confiance au propriétaire, parce que propriétaire ; mais c'est aussi parce qu'il permet à une administration éclairée de choisir le propriétaire. Or si l'on admet ce point, on doit admettre aussi logiquement qu'il n'est pas loisible au concessionnaire de se substituer un exploitant quelconque, de vendre, de louer, d'amodier sa mine au premier venu susceptible de lui procurer un bénéfice. Le but et l'économie de la loi de 1810 s'en trouveraient complètement détruit. Sans doute le droit de vendre, céder, est une des formes de l'*abusus*, et l'*abusus* est contraire à la nature même de la propriété minière qui est constituée dans l'intérêt général. Il y a certainement là une tendance vers le régime de propriété fonction dont parle M. Duguit (1) dans

(1) *Les transformations du droit privé*, pp. 147 et s.

une théorie qu'il ne faudrait certes pas généraliser, mais qui ne laisse pas que d'être intéressante en notre matière (1).

Selon la loi de 1810, le concessionnaire de la mine pouvait en disposer à son gré, l'autorisation du gouvernement ne lui était nécessaire que pour la vente par lots ou le partage de la mine (art. 7, al. 2). La mine pouvait ainsi devenir, à la suite d'une cession, la propriété d'une personne que l'administration eût volontairement écartée.

Le projet Barthou prévoyant l'ensemble des situations où la mine peut changer d'exploitant, adoptait un système assez harmonieux. Aux termes de l'article 33 : « Aucune cession ou transmission de la propriété d'une mine ou du droit de l'exploiter ne peut avoir lieu sous quelque forme que ce soit, qu'avec une autorisation donnée par décret sur avis conforme du Conseil d'Etat (2). »

L'article 33 s'applique non seulement à la transmission proprement dite de la propriété de la mine, mais aussi à la cession du droit d'exploiter, qui est prévue par l'article 32 du projet. Cette cession du droit d'exploitation, c'est ce qu'on appelle l'amodiation.

L'article 32 réglemente certaines clauses du contrat d'amodiation et détermine les obligations réciproques de l'amodiatore et du concessionnaire, en ce qui concerne, pour le premier, l'entretien de la mine, pour le second, l'indemnité due à raison des améliorations apportées à l'exploitation.

Bien que le projet ne mentionne ni le partage, ni la vente de la mine par lots, il n'est pas douteux que l'autorisation gouvernementale serait, dans ce système, nécessaire pour y

(1) Voir sur ce point nos conclusions.

(2) Signalons la tendance de plus en plus marquée du législateur à contraindre le gouvernement à se conformer, même en matière administrative, aux avis du Conseil d'Etat.

procéder. En effet, la vente par lots rentre dans les prévisions de l'article 33 ; de plus le projet ayant pour but d'étendre la portée de l'article 7, alinéa 2 de la loi de 1810, il serait inconcevable que certains actes prévus par ce texte puissent échapper à l'autorisation (1).

Le titre IV prévoit encore la réunion de plusieurs concessions en une seule par association, acquisition, ou de toute autre manière, et en subordonne la validité à un décret délibéré en Conseil d'Etat.

L'article 35, organisant la procédure de la renonciation du concessionnaire à son droit, comble une lacune de la loi de 1810.

Les effets de cette renonciation sont prévus par l'article 36. La procédure de la renonciation sauvegarde d'abord les intérêts des créanciers inscrits qui peuvent requérir la mise aux enchères de la mine. Mais si la mise aux enchères n'a pas été requise dans les délais prévus par le texte, « la renonciation est sanctionnée par décret délibéré en Conseil d'Etat ». C'est la consécration de la renonciation par l'autorité qui a accordé la concession.

La renonciation rend la concession libre, et l'Etat peut en disposer à nouveau.

(1) Une difficulté cependant pourrait se présenter. Le partage en droit civil ne constitue pas en effet un acte de transmission ; il est déclaratif et non translatif de propriété (art. 882, C. civ.), et par conséquent ne saurait rentrer dans les termes de l'article 33.

On peut se demander, dès lors, si, en cas de partage, il y aurait lieu à l'application de cet article, c'est-à-dire si l'autorisation du gouvernement, le Conseil d'Etat ayant donné l'avis conforme, serait nécessaire, ou si l'on continuerait à appliquer l'article 7, alinéa 2 de la loi de 1810. Si cette dernière solution devait être admise, — ce n'est pas notre avis, — on ne saurait en tout cas la motiver en prenant texte de l'article 7 de la loi de 1810, car cette loi est abrogée dans son ensemble par l'article 108 du projet.

Il est regrettable que le texte n'oblige pas l'ancien concessionnaire à faire abandon, moyennant indemnité, des constructions et dépendances immobilières de la mine, ce qui permettrait au nouveau concessionnaire de trouver la mine en état et éviterait le ralentissement de l'exploitation : l'article 36 ne consacre cette solution que pour les puits, galeries et installations de l'intérieur.

Cet ensemble de dispositions assez heureux a été transporté dans le projet de 1910 (art. 33 et suivants), et adopté sans modification par la commission.

D'ailleurs la réforme législative est déjà réalisée, en ce qu'elle a de plus important, par l'article 138 de la loi de finances du 13 juillet 1911, dont les articles ci-dessus cités ne sont en fait que l'application, et dont voici le texte :

« Les mutations de propriété, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, et les amodiations de concessions minières par actes entre vifs ne peuvent être effectuées que si elles ont été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Tous actes faits en violation des dispositions du présent article sont nuls et de nul effet et peuvent donner lieu au retrait de la concession.

Le retrait de la concession sera l'objet d'un décret rendu en Conseil d'Etat. »

SECTION III

Mais s'il est logique et défendable que l'administration s'assure qu'un concessionnaire ne peut être irrégulièrement et contre son gré substitué à celui qu'elle a choisi, il ne s'en suit pas qu'elle puisse révoquer *ad nutum* la concession qu'elle

a donnée. L'esprit de la loi de 1810 et du système minier tout entier est ici aussi très net : que l'administration fasse son choix en s'entourant de toutes garanties et renseignements, qu'elle se montre rigoureuse, sévère dans ce choix, mais qu'une fois fait il soit irrévocable. C'est là la seule garantie sérieuse d'une exploitation méthodique et fructueuse, c'est à cette seule condition que la concession constituera vraiment une propriété.

Nous avons vu avec quelle difficulté se sont introduites dans notre législation les clauses de déchéance (1). La loi de 1838 n'a été votée qu'après les inondations de Rive-de-Gier. Les concessionnaires ne pouvant s'entendre sur l'exécution des travaux, avaient démontré la nécessité de l'intervention gouvernementale en certains cas, et de la menace de la déchéance. Toutefois l'administration usait avec une extrême prudence de l'arme mise entre ses mains.

Une circulaire du 29 décembre 1838 s'est exprimée en ces termes : « Il est bien entendu qu'on ne doit employer qu'avec une grande réserve la faculté de poursuivre la déchéance pour cause d'inexploitation. Beaucoup de circonstances indépendantes de la volonté du concessionnaire peuvent occasionner des interruptions dans les travaux. Quand il s'agit de mesures de rigueur, il faut surtout qu'on ne puisse pas en contester l'application. » La même préoccupation a constamment animé l'administration des travaux publics ; une circulaire du 10 février 1877, inspirée par des considérations politiques, a, il est vrai, prescrit aux ingénieurs de prendre les mesures nécessaires à la mise en déchéance des mines inexploitées ; mais, dès le 15 juin suivant, cette circulaire était rapportée, et M. Aguilhon expose dans son ouvrage qu'il n'y

(1) V. 1^{re} partie, chap. II, section 3.

a eu, depuis la loi de 1838 jusqu'en 1887, que sept déchéances prononcées administrativement ; un seul arrêté de déchéance a été déféré au Conseil d'Etat, qui en a prononcé l'annulation par un arrêt du 28 juillet 1852. Au surplus, même avec le complément qu'il a reçu en 1838, l'article 49 de la loi de 1810 ne se prête pas au retrait des concessions. Il n'autorise cette mesure que si l'arrêt ou la diminution des extractions compromet la sûreté publique, c'est-à-dire la sécurité des habitants de la surface, ou les besoins des consommateurs, hypothèse qui ne se réalise jamais, car si la production d'une mine vient à s'arrêter, le commerce y supplée facilement. En 1886 le gouvernement entreprit de modifier cet état de choses et d'augmenter les servitudes de la législation. Le projet Baihaut, dans son titre IX, crée trois causes nouvelles de déchéance. Il dispose qu'à l'avenir le propriétaire d'une mine sera exposé à en être dépouillé, s'il reste deux années sans payer les redevances fixes dues à l'Etat (art. 89), redevances qui, dans le projet, sont considérablement augmentées ; s'il laisse sa mine inexploitée pendant deux ans, quelle que soit la cause du défaut d'exploitation (art. 103) ; enfin, lorsque la suspension de l'exploitation ou la diminution de son activité, sans cause reconnue légitime, aura donné naissance à un danger public (art. 103).

De ces trois cas de déchéance, les deux premiers se confondent en quelque sorte. En effet, comme l'avoue l'exposé des motifs, la déchéance pour non-paiement des redevances fixes a pour objet de « liquider la question des mines abandonnées », absolument comme la déchéance pour inexploitation pendant deux ans.

Le rédacteur du projet a obéi évidemment à une théorie juridique, qui consiste à soutenir que les concessions de mines sont accordées à la condition implicite, pour les conces-

sionnaires, de tirer parti du droit qui leur est reconnu à l'extraction des substances minérales existant dans leurs périmètres. Cette thèse est fort ancienne ; on la trouve exprimée dans un avis que le Comité de l'intérieur du Conseil d'Etat a émis en 1826, et elle a été développée devant la Chambre des Pairs et la Chambre des députés lors de la discussion de la loi de 1838. Elle n'est pourtant pas exacte en droit, car la pleine propriété des mines attribuée aux concessionnaires par la loi de 1810 s'oppose à ce que l'administration puisse contraindre un exploitant, sous peine de déchéance à apporter plus ou moins d'activité à ses extractions ; en outre, s'il appartenait au ministre des travaux publics de prononcer le retrait de la propriété des mines inexploitées, l'article 49 n'aurait pas, pour le cas de suspension ou de ralentissement dans l'exploitation, limité les causes de déchéance au danger pour la sûreté publique ou à l'atteinte portée aux besoins des consommateurs.

Nous comprenons néanmoins que le législateur puisse se placer aujourd'hui à un point de vue différent de celui de 1810, et qu'il songe à établir en principe que les concessions minières doivent être exploitées à peine de déchéance. Mais cette tendance telle qu'elle s'est traduite dans les dispositions du projet de loi de 1886 serait beaucoup trop absolue, et il est inadmissible que le simple fait de non-exploitation ou de non-paiement des redevances fixes pendant deux ans soit une cause de déchéance.

En effet, des raisons parfaitement légitimes n'expliquent-elles le plus souvent pourquoi une mine est abandonnée ? Ainsi, une société a sollicité et obtenu une concession avec l'espoir qu'un chemin de fer, une route, un port ou un canal serait construit à bref délai et permettrait l'expédition économique de ses produits ; mais le travail projeté ne s'exécute

pas : va-t-on lui faire un crime de ne pas exploiter à perte ? Un autre concessionnaire voit disparaître momentanément une industrie qui, dans le voisinage, employait son charbon ou ses minerais ; il n'a plus de débouchés ; n'est-il pas sage de sa part d'attendre que l'industrie qui consommait ses produits ait repris vigueur ? Voici encore une Compagnie qui a construit des hauts fourneaux et qui a établi son prix de revient en prévision que l'extraction de ses minerais aurait une longue durée ; elle possède deux concessions, mais en ce moment elle n'en exploite qu'une, la seconde lui sert de réserve pour le jour où la première sera épuisée : osera-t-on soutenir qu'en agissant de la sorte elle porte atteinte à l'intérêt général ? Ailleurs, c'est un concessionnaire qu'un abaissement de prix, qui ne durera peut-être pas toujours, force à suspendre ses extractions jusqu'à nouvel ordre ; ou que la concurrence étrangère ruinerait s'il continuait à travailler pendant une période d'avilissement de la marchandise ; ou dont la clientèle est à refaire soit à la suite d'une grève prolongée, soit comme conséquence d'une mauvaise gestion commerciale, et qui ne reprendra son exploitation que lorsqu'il aura passé avec ses clients de nouveaux marchés. Qu'a-t-on à lui reprocher, et serait-il juste de le frapper de déchéance ? Ces exemples pourraient être multipliés à l'infini. Ils suffisent pour montrer qu'il serait d'une injustice criante de dépouiller de leur propriété les concessionnaires de mines, uniquement parce qu'ils auraient cessé de les exploiter pendant deux années. Il faudrait au moins que le défaut d'exploitation ne devienne une cause de déchéance que s'il n'était pas justifié, que s'il avait lieu sans cause reconnue légitime. Cela serait non seulement équitable, mais conforme aux précédents législatifs et de jurisprudence. Ainsi la loi du 28 juillet 1791 obligeait les concessionnaires à exploiter les mines, et elle décidait que

la cessation des travaux pourrait motiver le retrait de la concession, mais elle faisait une exception à ces règles quand il y avait cause légitime. Le projet sur les déchéances soumis au Conseil d'Etat en 1813 contenait les mêmes expressions, et on les trouve également dans un projet de réforme de la loi de 1810, qui fut adopté en 1849 par le conseil général des mines. D'un autre côté, l'arrêt que nous avons cité du 28 juillet 1852 a annulé l'arrêté de déchéance déféré au Conseil d'Etat, par le motif qu'il était justifié « de l'existence d'empêchements qui, d'après les circonstances de l'affaire, devaient être considérés comme une cause légitime de suspension de l'exploitation (1) ».

Aucune législation étrangère n'est aussi aveuglément dure que le projet ministériel. Ainsi en Allemagne, d'après la loi prussienne de 1865, les propriétaires de mines étaient libres d'exploiter ou non, et il fallait « des motifs d'intérêt public » pour que l'administration puisse leur enjoindre, sous peine de déchéance, la reprise des travaux. En Autriche, l'administration a un pouvoir d'appréciation large, il lui appartient de permettre le chômage plus ou moins prolongé des extractions, et elle ne prononce la déchéance qu'en cas « de négligence répétée ou continue ». La loi italienne de 1859 permet au gouvernement de frapper de déchéance le concessionnaire qui depuis plus de deux ans laisse sa mine inexploitée ; c'est pour lui une simple faculté, et il en use ou non suivant les circonstances. Enfin, en Espagne, les propriétaires de mines, pourvu qu'ils paient l'impôt, n'ont pas à craindre la déchéance même s'ils ne se livrent à aucun travail. De même en Angleterre, aux Etats-Unis et dans tous les pays où on reconnaît le droit d'accession, les propriétaires sont libres d'exploiter ou d'abandonner leurs mines.

(1) Ci-dessus, p. 197,

Enfin, pourquoi vouloir quand même, et par tous les moyens, accroître le chiffre des extractions ? Avec la liberté du commerce, on se procure aussi facilement de la houille et du minerai que n'importe quelle autre marchandise, et on amènerait fatalement une crise si, par des dispositions législatives draconiennes, on parvenait à surexciter pour quelque temps la production minière. On ne doit donc pas admettre que le défaut d'exploitation d'une mine soit un motif de déchéance.

On devra encore moins hésiter à rejeter le cas de déchéance tiré du danger public imputable à la suspension ou au ralentissement de l'exploitation. L'expression de danger public est tellement vague, que la plus vulgaire prudence suffirait pour empêcher qu'on armât l'administration d'un pareil arbitraire. On lit dans l'exposé des motifs du projet de 1886 que « les hommes de 1810 n'ont certainement pas pu deviner les termes des problèmes économiques et sociaux de l'heure actuelle », qu'ils n'ont pas prévu « l'éventualité des troubles que pourrait provoquer un chômage prolongé des populations ouvrières » ; et la rédaction proposée a pour but de permettre au gouvernement de recourir à la déchéance, afin d'éviter que des grèves ne deviennent dangereuses pour l'ordre public. Si une semblable disposition venait à être adoptée, les exploitants de mines menacés de perdre leurs concessions à raison de faits sur lesquels ils n'auraient aucune action, n'auraient plus ni confiance, ni sécurité. L'idée si féconde sanctionnée par la loi de 1810, qu'une mine concédée constitue une propriété immobilière de droit commun, serait remplacée par celle-ci : que l'attribution d'un périmètre minier est un droit précaire, subordonné au bon vouloir du pouvoir central. Il suffirait en effet d'une coalition ouvrière, encouragée dans certains cas par des concurrents français ou étrangers, pour que le ministre des travaux publics pût, sous le prétexte

d'empêcher des troubles dans le bassin minier ou même dans la région, prononcer la déchéance contre une société suspecte (1).

Les projets les plus récents, sans aller aussi loin que le projet Baïhaut, augmentent cependant de façon encore inquiétante les causes de déchéance.

Voici d'abord l'essentiel du projet Barthou.

Le titre IX (art. 72 à 74) relatif aux déchéances, s'il aggrave d'une part la situation des concessionnaires en augmentant le nombre de cas dans lesquels la déchéance peut être prononcée, accroît, d'autre part, leurs garanties en exigeant que la déchéance soit prononcée par décret présidentiel.

Ce projet de 1908, en dehors des cas de déchéance pour inobservation des prescriptions qu'il établit (réunion illicite de mines, non-payement des redevances, etc.), prévoit encore la déchéance :

1° En cas de chômage pendant une durée supérieure à deux ans ou d'exploitation restreinte ou suspendue de façon à inquiéter la sécurité publique ou les besoins des consommateurs ;

2° Quand le concessionnaire n'aura pas exécuté dans les délais impartis les mesures de sécurité qui lui auront été prescrites et qu'une nouvelle mise en demeure sera restée sans résultat (2).

(1) V. sur tous ces points, Pierre Aguilhon, *De la déchéance du droit d'exploiter les mines*, thèse, Paris, 1903, et les articles de M. Gomet dans l'*Economiste français*, 1887.

(2) L'article 73 édicte des dispositions dont le but, la déchéance une fois prononcée, est de sauvegarder les droits des tiers et les intérêts du concessionnaire lui-même. C'est ainsi que des mesures sont prises pour provoquer l'inscription des hypothèques pouvant frapper la mine, et que, sur la réquisition du concessionnaire déchu ou d'un créancier inscrit, le ministre des travaux publics est obligé

Quant au projet Millerand, il suit sensiblement les mêmes errements. Il laisse d'abord subsister les quatre cas de déchéance que prévoit la législation actuelle (1). Il faut y ajouter le non-paiement de la redevance fixe pendant deux années consécutives, selon les dispositions récentes édictées par l'article 4 de la loi du 8 avril 1910 (2). Le projet prévoit encore comme cause de déchéance l'inaccomplissement des obligations imposées par l'acte de concession, lorsque l'administration aura estimé devoir en imposer. C'est la conséquence rationnelle du fameux article 17 (3).

Enfin, l'article 73 prévoit les trois cas suivants :

a) Inexploitation de la mine pendant deux années consécutives, même au cas où la redevance serait payée (art. 60), sauf

de faire procéder à la mise en adjudication de la mine, le prix de l'adjudication devant être payé au concessionnaire déchu ou distribué entre ses créanciers. Le ministre peut d'ailleurs provoquer d'office la mise en adjudication de la mine.

A défaut de réquisition de mise en adjudication dans les deux mois ou de mise aux enchères d'office par le ministre, l'acte de concession est annulé par décret, et la mine peut être concédée à nouveau sans que le nouveau concessionnaire puisse être tenu de quelque indemnité pour les travaux faits par l'ancien (art. 74). Projet de loi cité, Exposé des motifs, p. 85.

(1) 1^o Quand l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs (Lois du 21 avril 1810, art. 49, et du 27 avril 1838, art. 10) ;

2^o Quand le concessionnaire n'acquitte pas les charges mises à sa charge, à raison des mesures prises pour l'assèchement des mines de la région dont dépend la sienne (Loi du 27 avril 1838, art. 6).

3^o Quand le concessionnaire n'acquitte pas les frais occasionnés par les travaux exécutés d'office par l'administration (Loi du 27 avril 1838, art. 9).

4^o En cas de réunion, sans autorisation, de mines de même nature (Décret du 23 octobre 1852).

(2) V. ci-dessus, p. 154.

(3) V. ci-dessus, p. 129.

le cas de *force majeure*. Cette restriction qui n'était pas dans le projet gouvernemental, a été ajoutée par la commission qui n'a pas voulu que la déchéance fût proclamée sans examen des cas.

b) Inexploitation ou restriction d'exploitation inférieure à deux années, inquiétant la sécurité publique ou les besoins des consommateurs. C'est la même clause que celle que l'article 49 de la loi de 1810, et la commission laisse à la justice administrative le soin de déterminer quand l'intérêt général pourra être lésé, et admet que ces cas sont exceptionnels.

c) Quand le concessionnaire n'a pas exécuté les mesures à lui prescrites par l'administration, et qu'après une condamnation encourue de ce chef, une nouvelle mise en demeure est restée sans résultat.

Ceci, en réalité, n'aggrave guère la puissance d'intervention du contrôle administratif, car d'une part, l'appréciation juridictionnelle de sa légitimité est maintenue, et, d'autre part, il semble peu probable qu'un concessionnaire sérieux adopte l'attitude visée dans cette disposition.

L'article 74 règle la procédure qui sera suivie en matière de déchéance, elle est sensiblement la même que celle qui est actuellement en usage. Le pourvoi contentieux conserve son effet suspensif. L'on ajoute, et cela paraît logique, que le concessionnaire déchu ne peut se porter acquéreur à l'adjudication qui peut résulter de la déchéance. Cette clause n'existe pas dans la loi de 1838.

Cet ensemble de dispositions indique un effort de conciliation assez curieux entre les partisans de la législation draconienne, et les défenseurs de la propriété minière. Il y a augmentation de motifs de déchéance, et plusieurs des cas nouveaux sont, nous l'avons montré, assez dangereux, mais on s'efforce de parer à ce danger en évitant, dans la mesure du

possible, de laisser libre champ à l'arbitraire administratif.

Peut-être cette transaction un peu hybride pourrait-elle être envisagée comme un sacrifice nécessaire, si les dispositions des pouvoirs publics ne semblaient assez inquiétantes. On a vu, en effet, le gouvernement escomptant par avance une modification de législation qui n'est encore qu'en projet, créer de nouvelles causes de déchéance, comme il avait déjà tenté d'imposer aux demandeurs de concessions des conditions onéreuses d'obtention (1), et malheureusement la justice administrative, à laquelle il faudrait pouvoir faire pleine confiance pour compenser ce que présente de dangereux la multiplication nouvelle des clauses de déchéance, ne se montre pas toujours aussi sûre et aussi nette qu'on le voudrait. En voici un exemple qui a ému l'opinion (2).

Une société s'était constituée pour exploiter dans le Pas-de-Calais les deux concessions de mines de houille limitrophes de Vimy et de Fresnoy. Pour la facilité de son exploitation la société avait demandé à fusionner ces deux concessions en une seule, à ne faire qu'une des deux propriétés primitivement instituées ; elle demandait qu'on fit disparaître la limite idéale qui administrativement les séparait.

Pour ne pas être écrite explicitement dans la loi de 1810, une pareille fusion est pratiquée couramment depuis un siècle, d'après les avis mêmes du Conseil d'Etat administratif. Le gouvernement avait évidemment toujours le droit de refuser pareille fusion pour laisser chacune des concessions soumise isolément aux obligations légales qui lui incombent, notamment au point de vue d'une exploitation distincte.

Dans l'espèce le gouvernement avait autorisé la fusion des deux concessions de Vimy et de Fresnoy, mais en conformité

(1) V. ci-dessus, chap. II, pp. 123 et suiv.

(2) V. le *Temps* du 10 juillet 1912.

de l'avis du Conseil d'Etat administratif, il y avait mis cette condition que la société concessionnaire devrait, dans un délai de quinze ans après l'ouverture de son premier siège d'extraction, en mettre en activité un second à peine de déchéance.

La société ne pouvait évidemment accepter cette clause qui créait un nouveau cas de déchéance inconnu du législateur et reconnaissait à l'administration le droit, de toute évidence inadmissible, d'indiquer, d'imposer à un exploitant de mine l'emplacement de ses puits. Elle demanda donc au Conseil d'Etat au contentieux, seul juge d'un pareil recours, l'annulation de cette clause qu'elle jugeait, pour les motifs qui viennent d'être indiqués, entachée d'excès de pouvoir. L'arrêt du Conseil, en date du 12 juin dernier, paraît tout d'abord indiquer que la fusion des deux concessions en une seule, n'ayant pas été prévue explicitement par la loi de 1810, ne peut pas être légalement effectuée. Ce n'est effectivement pas impossible à soutenir en droit strict. Mais alors pourquoi cette pratique séculaire des fusions autorisées de tout temps sur les avis conformes du Conseil d'Etat administratif et dont l'une, toute récente, était accordée presque en même temps qu'était rendu cet arrêt qui la déclare impossible ?

Aussi bien, l'arrêt insiste si peu sur cette condamnation de principe qu'il reconnaît lui-même que le décret intervenu a créé une « concession nouvelle ».

Reculant alors devant l'annulation de la clause incriminée qui émanait du Conseil d'Etat administratif, le Conseil d'Etat au contentieux s'est borné à dire qu'il n'y avait pas lieu de l'annuler parce qu'on s'était mépris sur son caractère : elle ne constitue qu'un simple avertissement donné à la société, qu'elle doit assurer à l'exploitation de sa « concession nouvelle » une activité en rapport avec sa surface ou ses ressources, à peine de déchéance, comme cela résulte de la loi.

Mais nous remarquerons que c'est là une interprétation des plus discutables de la loi actuelle, qui ne prévoit nullement la déchéance par insuffisance d'exploitation ; ensuite que l'arrêt du Conseil d'Etat arrive à rétablir, avant la lettre, les concessions conditionnelles, qu'en l'absence de réforme législative, l'avis du même Conseil d'Etat a condamné en 1907.

On ne voit pas que ce soit à des décrets constitutifs de propriété de formuler des avertissements de cette sorte. Si bien que pour ne pas vouloir annuler une clause émanée du Conseil d'Etat administratif, le Conseil d'Etat au contentieux a été obligé de lui attribuer un sens qu'évidemment ses termes ne comportaient pas.

C'est à de pareilles variations, à de semblables contradictions, qu'on devait nécessairement aboutir le jour où, cessant d'appliquer strictement la loi de 1810, toujours en vigueur, on s'efforceraient d'en altérer, d'en dénaturer l'esprit.

CONCLUSIONS

Nous n'avons pu, dans une étude déjà longue, exposer en détail toutes les innovations projetées en matière de législation minière. Notre but, plus modeste, n'était que d'en dégager les tendances générales et de les apprécier.

Notamment, nous avons négligé l'étude de certains points, à notre avis secondaires, parce qu'ils ne mettent pas en jeu le principe même de la propriété minière ou de l'organisation générale du système minier. C'est ainsi que les questions relatives au travail, les questions ouvrières proprement dites, n'ont pas retenu notre attention, lorsqu'elles ne présentaient rien de spécial à notre matière. La question du salaire minimum, la question des conseils de conciliation, celle même de la participation aux bénéfices, que nous n'avons fait qu'effleurer, bien qu'elles tiennent le premier rang dans les préoccupations actuelles de nos plus récents réformateurs (1), ne présentent rien d'exceptionnel ou de particulier en matière de législation minière. Ce sont des problèmes généraux de législation industrielle dont nous ne pouvions pas nous occuper.

De même dans le domaine du pur droit privé n'avons-nous pas envisagé les rapports du propriétaire de mines avec les fonds voisins. On ne propose d'ailleurs en cette matière que des améliorations de détail qui ne changent rien aux principes. Il est un point cependant sur lequel il convient de dire

(1) Rapport Zevaès, *passim*, et Rapport Ajam, chap. IX, p. 124 et suiv.

quelques mots, c'est la commercialisation, actuellement proposée par le dernier projet de loi gouvernemental et la commission des mines de 1911 (1).

On veut effacer l'anomalie législative, unanimement reconnue, et en soi assez illogique, que consacre l'article 32 de la loi du 21 avril 1810.

L'exposé des motifs du projet gouvernemental attribuait la rédaction de l'article 32 de la loi du 21 avril 1810, qui répute les mines entreprises civiles, à ce fait qu'au début du xix^e siècle on ne distinguait guère l'exploitation du sous-sol de la culture de la surface. Cette explication est trop simpliste. La vérité est que les jurisconsultes qui ont rédigé la loi de 1810 n'ignoraient pas la différence profonde qui existe, au point de vue du droit, entre un agriculteur et un exploitant de mines. En effet, dès 1810, et alors que l'article 632 du Code de commerce était rédigé, il n'était pas possible de méconnaître le caractère très commercial d'une entreprise minérale. Les produits, une fois extraits de la mine, deviennent des meubles. La concession qui institue la propriété minière détache cette propriété de celle du sol; elle en fait donc une chose tout à fait différente de l'immeuble proprement dit; elle soumet au surplus le possesseur à une redevance qui ressemble de très près à un prix de vente. D'autre part, presque toutes les mines sont constituées à l'aide d'un appel aux capitaux, sous la forme de sociétés par actions. Il est évident que les exploitants qui se font concéder des mines uniquement dans une pensée de bénéfice, qui achètent et revendent, payent des salaires à de nombreux ouvriers, sont des commerçants rentrant dans les termes de l'article 632 (2).

(1) V. le Rapport Ajam, p. 120 et 121.

(2) V. Lyon-Caen et Renault, *Cours de droit commercial*.

Les législateurs de 1810 n'ignoraient aucune de ces raisons. S'ils ont « civilisé » la mine, c'est de parti-pris et parce qu'ils ont entendu faire exception au principe général. Ils ont voulu éviter aux exploitants les rigueurs du Code de commerce qui comprenaient à cette époque la contrainte par corps. Ils comptaient ainsi attirer plus facilement les capitaux vers ces entreprises aléatoires.

Depuis 1810, la doctrine et la jurisprudence ont mesuré toute la gravité de l'exception ainsi introduite et elles ont essayé d'en limiter les effets. Des décisions diverses sont intervenues notamment en ce qui touche les mines volontairement constituées sous la forme commerciale.

Mais la Cour de cassation avait été dans l'obligation de respecter la lettre de la loi de 1810. Plusieurs arrêts ont même déclaré que l'emploi de la forme commerciale ne pouvait changer la nature de l'objet des sociétés minières et qu'elles demeuraient sous l'empire des seules règles applicables aux sociétés civiles. Par exemple, c'est par application de ce principe qu'un marinier transporteur de charbon ayant une difficulté avec une régie minière sur les conditions ou le prix du transport, était obligé d'assigner son adversaire devant le tribunal civil.

La commission des mines a été unanimement d'accord avec le gouvernement pour mettre un terme à cette anomalie juridique.

L'article 38 des textes nouveaux proposés, maintient à l'exploitation des mines son caractère civil ; mais tous les actes faits par l'exploitant en vue de la vente et du transport de ses produits, comme aussi tous les actes faits en vue de l'achat des matières nécessaires à l'exploitation deviennent commerciaux.

Il semble bien qu'on ne puisse qu'approuver cette innova-

tion qui ne modifie en rien la propriété de la mine, et l'assure au contraire, en en faisant rentrer davantage l'exploitation dans le droit commun.

*
* *

C'est en effet le sens général de nos conclusions. Il convient de faire des mines une propriété de droit commun, et de ne déroger au droit commun de la propriété que dans les cas où la nécessité ou la nature des choses l'impose, et c'est parce que la loi de 1810 consacre ce principe, que la législation séculaire de la mine nous semble devoir être approuvée et maintenue. Les raisons de cette opinion se dégagent d'elles-mêmes, croyons-nous, de la lecture de nos développements.

L'expérience des pays étrangers, et surtout l'expérience française, s'accordent à montrer les excellents résultats donnés par le système, empirique peut-être, mais éminemment pratique, de la loi de 1810. Ce régime a fait ses preuves. Il est toujours hardi de passer du connu à l'inconnu ; il devient téméraire de le faire lorsque des expériences déplorables, telle celle de la loi de 1791, ont éclairé sur les dangers des innovations en une matière aussi grave, et d'un intérêt aussi considérable pour la société tout entière.

S'il fallait un nouvel argument en ce sens, nous le trouverions dans l'attitude du législateur belge. La loi belge, la plus récente en notre matière, ne saurait en effet manquer d'être instructive. Nos voisins qui vivaient sous le régime de la loi de 1810, nous ont précédés dans la voie des réformes.

La refonte du régime minier est un fait accompli chez eux depuis la récente loi promulguée le 6 avril 1911, après un travail législatif qui a duré plusieurs années, après des discussions passionnées au cours desquelles le parti socialiste, représenté par M. Denis, a vainement tenté d'obtenir la monopolisation.

L'effort belge est d'autant plus intéressant à suivre que, dans ce pays, l'industrie minière a une importance vitale et que la découverte du nouveau bassin de la Campine, en mettant à la disposition de la nation un nouveau domaine minier très considérable, permettait à l'Etat — ce qui est aujourd'hui impossible chez nous — de se livrer à une expérience d'exploitation administrative (1).

Le Parlement belge n'a pas hésité un instant à conserver le principe même du droit napoléonien qui permet à l'Etat, en concédant, de créer la propriété de la mine. Il a paru que ce système conservait son avantage qui est de fouetter les énergies individuelles des chercheurs et des capitalistes.

On s'est borné à préciser les conditions dans lesquelles les demandes en concession seraient accordées. Les dix premiers articles de la loi sont exclusivement consacrés à multiplier les moyens d'attribuer la mine publiquement en écartant tout soupçon d'arbitraire.

Les quelques limitations apportées par la loi belge à la liberté du concessionnaire ont été édictées, non pas dans un but d'exploitation nationale, mais pour éviter, dans le présent, l'abatage généralisé et intensif de toute la richesse minière. C'est la politique qui a déjà été poursuivie par le gouvernement prussien.

L'ancien droit absolu de propriété des exploitants est amoindri par l'interdiction de vendre ou de louer sans l'autorisation du gouvernement. La déchéance est, de plus, organisée contre tout concessionnaire qui, à moins d'empêchement légitime, aura été cinq ans sans commencer ses travaux.

L'inventeur et le propriétaire du sol sont juridiquement

(1) V. sur ce point ce que nous avons dit des seules concessions faites aux socialistes, dans notre deuxième partie, chap. I^{er}, sect. I^{re}.

écartés, en ce sens qu'ils n'ont pas de privilège particulier à faire valoir ; mais, dans le cas où ils ne seront pas les concessionnaires, ils auront droit à une indemnité.

La concession demeure essentiellement gratuite. Toutefois, l'article 11 permet au gouvernement d'introduire dans les cahiers des charges, en dehors des prescriptions de police, des obligations en vue de l'hygiène et en vue de l'affiliation des concessionnaires à des organismes ayant pour but de créer, d'outiller et d'exploiter, dans l'intérêt commun, des ports ou rivages affectés au chargement ou au transbordement des produits de la mine.

La loi précise que tous les concessionnaires seront obligés de supprimer le travail de fond pour les femmes et les mineurs de 14 ans, mais la Chambre a refusé d'introduire dans les cahiers des charges la participation de l'Etat dans les bénéfices, la participation ouvrière, et la clause de rachat.

On le voit, il y a des rapports très notables entre la refonte réalisée par la loi belge, et les réformes projetées par le législateur français. Dans les unes et dans les autres, les mêmes tendances favorables en faveur de la classe ouvrière se retrouvent, tendances d'ailleurs extérieures au régime minier proprement dit, et qui n'ont rien que de très louable, pourvu qu'elles n'aboutissent pas à une immixtion de la main-d'œuvre dans la direction, qui, étant seule responsable, doit rester autonome et entièrement libre.

Les projets français se préoccupent davantage d'assurer au trésor public une participation aux bénéfices de l'exploitation du sous-sol. Sur ce point non plus nous n'avons pas repoussé de parti pris les innovations proposées, mais à condition qu'elles ne mettent pas en jeu le caractère de la propriété minière en transformant la concession de propriété en concession de travaux publics ; à condition également que les

prélèvements du fisc n'écrasent pas la propriété minière sous des taxes excessives qui auraient non seulement le défaut juridique de violer la grande loi fiscale d'égalité devant l'impôt, mais le vice, beaucoup plus grave encore à nos yeux, d'arrêter l'essor d'une industrie qui, non seulement fait vivre des centaines de mille individus, mais qui constitue une industrie vitale pour la collectivité tout entière. Nous n'avons même pas repoussé *a priori* le système de l'adjudication, nous nous sommes borné à montrer, à côté de ses avantages possibles, les dangers qu'il présentait.

*
* *

Quelles que puissent être, en effet, nos préférences personnelles en ce qui concerne la conception juridique de la propriété, nous avons voulu nous placer sur le terrain même où nous conviaient les réformateurs de notre système minier, c'est-à-dire sur le terrain social.

La plupart des réformes proposées partent de la fausse croyance aux bénéfices colossaux des exploitations minières (1). Les réformateurs qui, sans parti pris collectiviste, ont étudié sérieusement la question (2), ont fait justice de cette opinion invérifiée, mais elle n'est pas moins restée l'un des facteurs dominants du mouvement. La participation de l'Etat, le régime de faveur préconisé pour l'ouvrier, la tendance à limiter la durée de la concession à faciliter la déchéance, etc., sont autant de mesures d'esprit socialiste. De ce point de vue, nous les avons combattues, mais ce n'a pas été pour présenter l'apologie de la conception quiritaire, civiliste, et absolue du droit de propriété, conçu dans l'intérêt de l'individu et du

(1) V. deuxième partie, chap. III.

(2) Tel le rapport de M. Ajam.

capitaliste. Le point de vue auquel nous nous plaçons est d'ordre plus pratique, et, croyons-nous, plus large, ce n'est pas un point de vue de classe, c'est un point de vue véritablement général et social. Dans les innovations préconisées, nous avons essayé de rechercher, pour le mettre en relief et l'approuver, tout ce qui pouvait tendre à assurer la bonne exploitation, l'exploitation à la fois prudente et abondante du sous-sol, que nous considérons, non certes comme une propriété commune ni comme un domaine public, mais comme une richesse nationale. Tout ce qui peut tendre à la mise en valeur la plus perfectionnée, la plus efficace et la plus sûre de cette richesse incomparable et indispensable, doit être tenté, à quelque conception politique qu'on obéisse en le préconisant, et c'est pourquoi nous n'avons pas, en principe, contesté la légitimité des préoccupations des pouvoirs publics lorsqu'ils veulent renforcer les précautions et la surveillance contre le gaspillage des gisements, les exploitations imprudentes, les trafics qui risquent de donner à l'étranger une emprise trop considérable sur notre domaine minier (1). Il nous a semblé seulement que l'intérêt seul du concessionnaire, l'intérêt individuel, commercial, capitaliste, comme on voudra l'appeler, était parfois une meilleure sauvegarde contre tous ces dangers que l'intervention législative, trop souvent aveugle ou maladroite, et qu'en particulier l'épée de Damoclès de la déchéance, lorsqu'elle est suspendue par un fil trop ténu, peut aboutir à paralyser l'effort individuel sans conjurer les périls que l'on veut éviter, et fournir un remède pire que le mal.

C'est cet ordre de considérations qui nous fait considérer le régime de propriété tel que le construit la loi de 1810, tem-

(1) Deuxième partie, chap. IV.

péré seulement par le souci d'une exploitation effective, comme le seul propre à satisfaire l'intérêt social, et c'est lui, somme toute, que consacrent encore dans leurs grandes lignes le dernier projet de loi et le travail de la commission des mines de la présente législature. Ces derniers textes ont sensiblement édulcoré les conceptions plus dangereuses, lorsqu'elles ne sont pas purement chimériques, telles que les projets de nationalisation des mines, qui s'étaient fait jour à différentes reprises, depuis le projet Baihaut de 1886 jusqu'au projet Barthou de 1908. De leur origine parlementaire, ils gardent cependant encore des éléments de nature socialiste et démagogique qui constituent des germes dangereux et contrebalancent les améliorations pratiques et simplificatrices qu'ils peuvent contenir. Ils marquent notamment une tendance certaine vers la constitution de la mine en « propriété fonction » pour employer la terminologie des auteurs les plus récents (1).

Or cette conception de la propriété, qu'on prétend être déjà en partie consacrée par le système législatif de 1810, est plus dangereuse qu'elle ne le paraît au premier abord, car c'est une conception fortement imbue d'esprit socialiste. Bien qu'elle semble à première vue aboutir au même résultat que la théorie utilitaire que nous avons soutenue, nous ne croyons cependant pas possible de nous rallier à son principe.

La théorie de la « propriété-fonction », par opposition à la « propriété-droit », considère la propriété comme instituée à l'avantage unique de la société. Le régime légal qui l'établit n'est, somme toute, qu'un pis-aller ; c'est parce que l'intérêt individuel est le meilleur facteur de la productivité que l'ap-

(1) Duguit, *Les transformations du droit privé*, 1912, 6^e conférence, p. 147 et suiv.

propriation individuelle des biens est tolérée. Le propriétaire devient ainsi un agent de la collectivité, chargé de mettre en valeur les biens communs, et rémunéré par le profit qu'il en tire.

Les dangers de cette conception, ce sont les déductions logiques qu'elle entraîne avec elle. Il faut en effet avec cette conception, admettre le droit de la collectivité de surveiller la façon dont l'agent-propriétaire, le fonctionnaire-propriétaire, gère les biens qu'elle lui a confiés. Il faut admettre qu'elle lui impose l'obligation d'exploiter, et même d'exploiter d'une certaine façon, conforme à ce que les pouvoirs publics estiment, à un moment donné, être le plus conforme à l'intérêt général. C'est précisément là qu'est le péril, car c'est la porte ouverte à un interventionnisme constant alors que nous estimons que l'intérêt individuel et la liberté du propriétaire sont les seuls guides sûrs de l'exploitation des biens parce qu'ils ne risquent jamais de contrarier les lois naturelles de la productivité par la mise en œuvre de conceptions théoriques à *priori*, de considérations sentimentales ou de justice distributive qui ne visent trop souvent que la satisfaction d'intérêts de classes.

La théorie de la propriété fonction n'est d'ailleurs pas consacrée par notre droit positif. Celui-ci, ainsi qu'on l'a fait remarquer (1), ne crée pas au propriétaire une obligation d'exploiter, ni des devoirs d'ordre positif. Il se contente de le protéger en imposant aux tiers des devoirs d'ordre négatif, à son endroit, des abstentions. Mais, précisément, répondra-t-on, s'il en est ainsi, la plupart du temps, il est un domaine où le régime de la propriété a été construit exceptionnellement sur le modèle de la propriété fonction, et il en est ainsi notamment de la propriété minière des lois de 1810 et 1838

(1) Jèze, *Revue du droit public*, 1909, p. 193.

combinées, puisqu'elles consacrent l'obligation d'exploiter, qu'elles établissent une surveillance de l'exploitation, et une sanction : la déchéance.

Il est vrai, mais nous avons déjà remarqué qu'à ce point de vue la loi de 1838 avait accentué ce qui, en 1810, n'était qu'une tendance, vestige du système paternaliste, réglementaire et domanial de l'ancien régime, tendance combattue par l'esprit net et vigoureux du premier consul qui s'en remettait à l'initiative du concessionnaire de la conciliation de l'intérêt général et de l'intérêt particulier du propriétaire, lesquels, en réalité, se confondent et ne font qu'un. Or cette tendance qui fit sa réapparition en 1838, elle s'accroît de nos jours avec une inquiétante rapidité. Cette adhésion à la théorie de la propriété fonction en matière de mines, que l'on semble aujourd'hui de plus en plus porté à donner, sans même la discuter, nous ne pensons pas pourtant qu'elle soit nécessaire, même si l'on se place, comme nous l'avons fait, sur le terrain de l'utilité sociale. Ce qui est nécessaire, c'est de constituer une « véritable » propriété minière, ou plutôt une propriété sans qualificatif, la propriété telle que la conçoit notre droit positif, parce qu'elle a toujours été et ne cesse pas d'être, dans tous les domaines, le seul instrument véritablement efficace de l'activité individuelle et de la prospérité collective. Que l'on prenne *avant la concession* toutes les mesures propres à s'assurer d'un concessionnaire sérieux, capable d'une exploitation intensive et scientifiquement conduite, mais *qu'une fois la propriété concédée*, ce soit une propriété définitive, libre, à l'abri de toute inquisition et de toute menace. Que l'on maintienne, en un mot, l'esprit, sinon la lettre, de la loi de 1810.

A nous en tenir à l'aspect législatif des réformes propo-

sées, ce seraient là toutes nos conclusions. Il nous est impossible, cependant, de ne pas rappeler en terminant ce que nous avons constaté de la politique gouvernementale actuelle en notre matière. Nous avons vu le Conseil d'Etat essayer de réaliser en pratique, par anticipation, les réformes projetées et n'accorder la concession que suivant un régime de fait, dérogame au régime légal.

Cette réalisation administrative d'une réforme législative projetée a été condamnée et, d'ailleurs, a échoué. Mais on a vu mieux, et le gouvernement a adopté une politique, à notre sens plus illégale encore : l'arrêt des concessions. Dans l'attente d'une intervention législative souhaitée, dans l'impossibilité d'agir par avance comme si elle était déjà faite, on a vu refuser de parti-pris toute concession, plutôt que de les attribuer conformément au régime légal, toujours en vigueur, mais déprécié dans l'esprit des gouvernants.

Cette pratique, qui a pris fin à la suite d'une interpellation à la Chambre, est évidemment déplorable au point de vue de l'intérêt public, puisque sous prétexte de ne pas compromettre l'avenir, elle arrête dans le présent le développement de l'industrie minière, l'utilisation des activités et des capitaux qui s'y seraient employés. Elle est en outre illégale au premier chef.

Il se trouve cependant qu'elle a été implicitement défendue par l'argumentation suivante (1) :

« Le projet de 1910 tardant à être voté, le gouvernement a pris d'ores et déjà une mesure capitale qui paraît rendre inutile un changement de législation. — Nous notons, en effet, en mars 1912, plusieurs concessions faites sous réserve d'une participation de l'Etat aux bénéfices. — Cette procédure est

(1) Brouilhet, *Précis d'économie politique*, 1912, p. 271.

parfaitement légale et rentre dans les possibilités ouvertes par le régime de 1810.

« *Celui-ci n'oblige pas l'Etat à concéder* : donc la concession peut être faite sous condition sans qu'il soit nécessaire d'élaborer un texte nouveau. On peut donc considérer comme inauguré en France un nouveau régime coutumier de l'industrie minière, régime fondé sur le principe contractuel.... »

L'auteur de ces lignes, qui veut légitimer la pratique des concessions contractuelles que le Conseil d'Etat s'est vu forcé de condamner, raisonne *a fortiori* (qui peut le plus peut le moins) en partant du principe que l'Etat n'est pas obligé de concéder, c'est-à-dire que le gouvernement peut considérer d'ores et déjà la loi de 1810 comme lettre morte, que le gouvernement peut ne tenir aucun compte d'une loi non abrogée, et toujours en vigueur ! Le pouvoir exécutif n'est-il donc pas institué pour appliquer les lois ? Il peut donc, non seulement dans des cas exceptionnels et pour des considérations d'opportunité, différer d'appliquer la loi, mais de parti pris, et dans tous les cas, se refuser à connaître les textes existants ? C'est là une théorie constitutionnelle étrange, une doctrine juridique nouvelle. La compétence, en principe, n'est pas facultative pour les autorités publiques. A côté du déni de justice, il y a le déni d'administration, et l'administrateur sollicité d'agir conformément à la loi ne peut systématiquement s'y refuser.

Au début de 1911, on comptait en France 152 demandes de concessions, les dossiers de 88 d'entre elles avaient été transmis à l'administration centrale, après instruction locale (1). L'activité des entreprises ne se ralentit pas, on le voit, il serait déplorable que l'administration, par ses illégalités, vienne les décourager. Il serait surtout déplorable que les pouvoirs pu-

(1) Rapport Ajam, p. 305, annexe II.

blics donnent aux gouvernés l'impression que les gouvernants sont « *lege soluti* ». C'est la transposition d'une doctrine monarchique que l'on a qualifiée jadis d'arbitraire, et que l'on pourrait aujourd'hui qualifier d'anarchique.

ANNEXES

ANNEXE I

La loi du 21 avril 1810 dans l'état de la législation actuelle.

TITRE PREMIER

DES MINES, MINIÈRES ET CARRIÈRES.

ART. 1^{er}. — Les masses de substances minérales ou fossiles renfermées dans le sein de la terre ou existant à la surface, sont classées, relativement aux règles de l'exploitation de chacune d'elles, sous les trois qualifications de mines, minières et carrières.

ART. 2. — Seront considérées comme mines celles connues pour contenir en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine, ou autres matières métalliques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de l'alun et des sulfates à base métallique.

ART. 3. — Les minières comprennent les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes.

ART. 4. — Les carrières renferment les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pozzolanes, le trass, les basaltes, les laves, les marnes, craies, sables, pierres à fusil, argiles, kaolin, terres à foulon, terres à poterie, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyri-

teuses regardées comme engrais, le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines.

TITRE II

DE LA PROPRIÉTÉ DES MINES.

ART. 5. — Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat.

ART. 6. — Cet acte règle les droits des propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées.

ART. 7. — Il donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrits pour les autres propriétés, conformément au Code civil et au Code de procédure civile. — Toutefois, une mine ne peut être vendue par lots ou partagée, sans une autorisation préalable du gouvernement, donnée dans les mêmes formes que la concession.

ART. 8. — Les mines sont immeubles. — Sont aussi immeubles les bâtiments, machines, puits, galeries et autres travaux établis à demeure conformément à l'article 524 du Code civil. — Sont aussi immeubles par destination, les chevaux, agrès, outils et ustensiles servant à l'exploitation. — Ne sont considérés comme chevaux attachés à l'exploitation que ceux qui sont exclusivement attachés aux travaux intérieurs des mines. — Néanmoins, les actions ou intérêts dans une société ou entreprise pour l'exploitation des mines, seront réputés meubles, conformément à l'article 529 du Code civil.

ART. 9. — Sont meubles, les matières extraites, les approvisionnements et autres objets mobiliers.

TITRE III

DÈS ACTES QUI PRÉCÈDENT LA DEMANDE EN CONCESSION DE MINES.

SECTION I. — *De la recherche et de la découverte des mines.*

ART. 10. — Nul ne peut faire des recherches pour découvrir des mines, enfoncer des sondes ou tarières sur un terrain qui ne lui appartient pas, que du consentement du propriétaire de la surface, ou avec l'autorisation du gouvernement, donnée après avoir consulté l'administration des mines, à la charge d'une préalable indemnité envers le propriétaire, et après qu'il aura été entendu.

ART. 11 (*modifié par la loi du 27 juillet 1880*). — « Nulle permission

de recherches ni concession de mines ne pourra, sans le consentement du propriétaire de la surface, donner le droit de faire des sondages, d'ouvrir des puits ou galeries, ni d'établir des machines, ateliers ou magasins dans les enclos murés, cours et jardins. — Les puits et galeries ne peuvent être ouverts dans un rayon de cinquante mètres des habitations et des terrains compris dans les clôtures murées y attenant, sans le consentement des propriétaires de ces habitations. »

ART. 12. — Le propriétaire pourra faire des recherches, sans formalité préalable, dans les lieux réservés par le précédent article, comme dans les autres parties de sa propriété ; mais il sera obligé d'obtenir une concession avant d'y établir une exploitation. Dans aucun cas les recherches ne pourront être autorisées dans un terrain déjà concédé.

SECTION II. — *De la préférence à accorder pour les concessions.*

ART. 13. — Tout Français, ou tout étranger naturalisé ou non en France, agissant isolément ou en société, a le droit de demander, et peut obtenir, s'il y a lieu, une concession de mines.

ART. 14. — L'individu ou la société doit justifier des facultés nécessaires pour entreprendre et conduire les travaux, et des moyens de satisfaire aux redevances et indemnités qui lui seront imposées par l'acte de concession.

ART. 15. — Il doit aussi, le cas arrivant de travaux à faire sous des maisons ou lieux d'habitation, sous d'autres exploitations ou dans leur voisinage immédiat, donner caution de payer toute indemnité, en cas d'accident : les demandes ou oppositions des intéressés seront, en ce cas, portées devant nos tribunaux et Cours,

ART. 16. — Le gouvernement juge des motifs ou considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée aux divers demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres. — En cas que l'inventeur n'obtienne pas la concession d'une mine, il aura droit à une indemnité de la part du concessionnaire ; elle sera réglée par l'acte de concession.

ART. 17. — L'acte de concession fait après l'accomplissement des formalités prescrites, purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs, ou de leurs ayants droit, chacun dans leur ordre, après qu'ils ont été entendus ou appelés légalement, ainsi qu'il sera ci-après réglé.

ART. 18. — La valeur des droits résultant en faveur du propriétaire de la surface, en vertu de l'article 6 de la présente loi, demeurera réunie à la valeur de ladite surface, et sera affectée avec elle aux hypothèques prises par les créanciers du propriétaire.

ART. 19. — Du moment où une mine sera concédée, même au propriétaire de la surface, cette propriété sera distinguée de celle de la surface, et désormais considérée comme propriété nouvelle, sur laquelle de nouvelles hypothèques pourront être assises, sans préjudice de celles qui auraient été ou seraient prises sur la surface et la redevance, comme il est dit à l'article précédent. — Si la concession est faite au propriétaire de la surface, ladite redevance sera évaluée pour l'exécution dudit article.

ART. 20. — Une mine concédée pourra être affectée, par privilège, en faveur de ceux qui, par acte public et sans fraude, justifieraient avoir fourni des fonds pour les recherches de la mine, ainsi que pour les travaux de construction ou confection de machines nécessaires à son exploitation, à la charge de se conformer aux articles 2103 et autres du Code civil, relatifs aux privilèges.

ART. 21. — Les autres droits de privilège et d'hypothèque pourront être acquis sur la propriété de la mine, aux termes et en conformité du Code civil, comme sur les autres propriétés immobilières.

TITRE IV

DES CONCESSIONS.

SECTION I. — *De l'obtention des concessions.*

ART. 22. — La demande en concession sera faite par voie de simple pétition adressée au préfet, qui sera tenu de la faire enregistrer à sa date sur un registre particulier, et d'ordonner les publications et affiches dans les dix jours.

ART. 23 (*modifié par la loi du 27 juillet 1880*). — « L'affichage aura lieu, pendant deux mois aux chefs-lieux du département et de l'arrondissement où la mine est située, dans la commune où le demandeur est domicilié, et dans toutes les communes sur le territoire desquelles la concession peut s'étendre ; les affiches seront insérées, deux fois et à un mois d'intervalle, dans les journaux du département et dans le *Journal officiel*. »

ART. 24. — Les publications des demandes en concession de mines auront lieu devant la porte de la maison commune et des églises paroissiales et consistoriales, à la diligence des maires, à l'issue de l'office, un jour de dimanche, et au moins une fois par mois pendant la durée des affiches. Les maires seront tenus de certifier ces publications.

ART. 25. — Le secrétaire général de la préfecture délivrera au requé-

rant un extrait certifié de l'enregistrement de la demande en concession.

ART. 26 (*modifié par la loi du 27 juillet 1880*). — « Les oppositions et demandes en concurrence seront admises devant le préfet jusqu'au dernier jour du second mois à compter de la date de l'affiche. Elles seront notifiées, par actes extrajudiciaires, à la préfecture du département où elles seront enregistrées sur le registre indiqué à l'article 22. Elles seront également notifiées aux parties intéressées, et le registre sera ouvert à tous ceux qui en demanderont la communication. »

ART. 27. — A l'expiration du délai des affiches et publications, et sur la preuve de l'accomplissement des formalités portées aux articles précédents, dans le mois qui suivra, au plus tard, le préfet du département, sur l'avis de l'ingénieur des mines, et après avoir pris des informations sur les droits et les facultés des demandeurs, donnera son avis et le transmettra au ministre de l'intérieur.

ART. 28. — Il sera définitivement statué sur la demande en concession, par un décret délibéré au Conseil d'Etat. — Jusqu'à l'émission du décret, toute opposition sera inadmissible devant le ministre de l'intérieur ou le secrétaire général du Conseil d'Etat : dans ce dernier cas, elle aura lieu pour une requête signée et présentée par un avocat au conseil, comme il est pratiqué pour les affaires contentieuses ; et, dans tous les cas, elle sera notifiée aux parties intéressées. — Si l'opposition est motivée sur la propriété de la mine acquise par concession ou autrement, les parties seront renvoyées devant les tribunaux et Cours.

ART. 29. — L'étendue de la concession sera déterminée par l'acte de concession : elle sera limitée par des points fixes pris à la surface du sol, et passant par des plans verticaux menés de cette surface dans l'intérieur de la terre à une profondeur indéfinie, à moins que les circonstances et les localités ne nécessitent un autre mode de limitation.

ART. 30. — Un plan régulier de la surface, en triple expédition, et sur une échelle de dix millimètres pour cent mètres, sera annexé à la demande. — Ce plan devra être dressé ou vérifié par l'ingénieur des mines, et certifié par le préfet du département.

ART. 31. — Plusieurs concessions pourront être réunies entre les mains du même concessionnaire, soit comme individu, soit comme représentant une compagnie, mais à la charge de tenir en activité l'exploitation de chaque concession (1).

(1) Rapprocher de ce texte les dispositions du décret du 23 octobre 1852 :

ART. 1^{er}. — Défense est faite à tout concessionnaire de mines, de

SECTION II. — *Des obligations des propriétaires de mines.*

ART. 32. — L'exploitation des mines n'est pas considérée comme un commerce, et n'est pas sujette à patente.

ART. 33. — Les propriétaires de mines sont tenus de payer à l'Etat une redevance fixe et une redevance proportionnée au produit de l'extraction.

ART. 34. — La redevance fixe sera annuelle et réglée d'après l'étendue de celle-ci ; elle sera de 10 francs par kilomètre carré. — La redevance proportionnelle sera une contribution annuelle, à laquelle les mines seront assujetties sur leurs produits (1).

ART. 35. — La redevance proportionnelle sera réglée chaque année par le budget de l'Etat, comme les autres contributions publiques ; toutefois, elle ne pourra jamais s'élever au-dessus de cinq pour cent du produit net. Il pourra être fait un abonnement pour ceux des propriétaires des mines qui le demanderont (2).

ART. 36. — Il sera imposé en sus un décime pour franc, lequel formera un fonds de non-valeur, à la disposition du ministre de l'intérieur, pour dégrèvement en faveur des propriétaires des mines qui éprouveront des pertes ou accidents.

ART. 37. — La redevance proportionnelle sera imposée et perçue comme la contribution foncière. — Les réclamations à fin de dégrèvement ou de rappel à l'égalité proportionnelle, seront jugées par les conseils de préfecture. Le dégrèvement sera de droit, quand l'exploitant justifiera que sa redevance excède cinq pour cent du produit net de son exploitation.

ART. 38. — Le gouvernement accordera, s'il y a lieu, pour les exploitations qu'il en jugera susceptibles, et par un article de l'acte de concession, ou par un décret spécial délibéré en Conseil d'Etat pour les mines déjà concédées, la remise en tout ou partie du paiement de la redevance proportionnelle, pour le temps qui sera jugé convenable, et ce, comme encouragement, en raison de la difficulté des travaux ; semblable remise pourra aussi être accordée comme dédommagement,

quelque nature qu'elles soient, de réunir sa ou ses concessions à d'autres concessions de même nature, par association ou acquisition, ou de toute autre manière, sans l'autorisation du gouvernement.

ART. 2. — Tous actes de réunions opérés en opposition à l'article précédent seront en conséquence considérés comme nuls et non avenue, et pourront donner lieu au retrait des concessions, sans préjudice des poursuites que les concessionnaires des mines réunies pourraient avoir encourues en vertu des articles 414 et 419 du Code pénal.

(1) Modifié par l'article 4 de la loi des finances du 8 avril 1910.

(2) *Ibid.*

en cas d'accident de force majeure qui surviendrait pendant l'exploitation

ART. 39. — Le produit de la redevance fixe et de la redevance proportionnelle formera un fonds spécial, dont il sera tenu un compte particulier au Trésor public, et qui sera appliqué aux dépenses de l'administration des mines, et à celles des recherches, ouvertures et mises en activité des mines nouvelles ou rétablissement des mines anciennes.

ART. 40. — Les anciennes redevances dues à l'Etat, soit en vertu de lois, ordonnances ou règlements, soit d'après les conditions énoncées en l'acte de concession, soit d'après des baux et adjudications au profit de la régie du domaine, cesseront d'avoir cours, à compter du jour où les redevances nouvelles seront établies.

ART. 41. — Ne sont point comprises dans l'abrogation des anciennes redevances, celles dues à titre de rentes, droits et prestations quelconques, pour cession de fonds ou autres causes semblables, sans déroger toutefois à l'application des lois qui ont supprimé les droits féodaux.

ART. 42 (*modifié par la loi du 27 juillet 1880*). — « Le droit accordé par l'article 6 de la présente loi au propriétaire de la surface sera réglé sous la forme fixée par l'acte de concession. »

ART. 43 (*modifié par la loi du 27 juillet 1880*). — « Le concessionnaire peut être autorisé, par arrêté préfectoral, pris après que les propriétaires auront été mis à même de présenter leurs observations, à occuper, dans le périmètre de sa concession, les terrains nécessaires à l'exploitation de sa mine, à la préparation métallique des minerais et au lavage des combustibles, à l'établissement des routes ou à celui des chemins de fer ne modifiant pas le relief du sol — Si les travaux entrepris par le concessionnaire ou par un explorateur, munis du permis de recherches mentionné à l'article 10, ne sont que passagers, et si le sol où ils ont eu lieu peut être mis en culture, au bout d'un an, comme il l'était auparavant, l'indemnité sera réglée à une somme double du produit net du terrain endommagé. — Lorsque l'occupation ainsi faite prive le propriétaire de la jouissance du sol, pendant plus d'une année, ou lorsque, après l'exécution des travaux, les terrains occupés ne sont plus propres à la culture, les propriétaires peuvent exiger du concessionnaire ou de l'explorateur l'acquisition du sol. — La pièce de terre trop endommagée ou dégradée sur une trop grande partie de sa surface doit être achetée en totalité, si le propriétaire l'exige. — Le terrain à acquérir ainsi sera toujours estimé au double de la valeur qu'il avait avant l'occupation. — Les contestations relatives aux indemnités réclamées par les propriétaires du sol aux concessionnaires de mines, en vertu du présent article, seront soumises aux

tribunaux civils. — Les dispositions des paragraphes 2 et 3, relatives au mode de calcul de l'indemnité due au cas d'occupation et d'acquisition des terrains, ne sont pas applicables aux autres dommages causés à la propriété par les travaux de recherches ou d'exploitation ; la réparation de ces dommages reste soumise au droit commun. »

ART. 44 (*modifié par la loi du 27 juillet 1880*). — « Un décret rendu en Conseil d'Etat peut déclarer d'utilité publique les canaux et les chemins de fer, modifiant le relief du sol, à exécuter dans l'intérieur du périmètre, ainsi que les canaux, les chemins de fer, les routes nécessaires à la mine et les travaux de secours, tels que puits ou galeries destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux, à exécuter en dehors du périmètre. Les voies de communication créées en dehors du périmètre pourront être affectées à l'usage du public, dans les conditions établies par le cahier des charges. — Dans le cas prévu par le présent article, les dispositions de la loi du 3 mai 1841, relatives à la dépossession des terrains et au règlement des indemnités, seront appliquées. »

ART. 45. — Lorsque, par l'effet du voisinage ou pour toute cause, les travaux d'exploitation d'une mine occasionnent des dommages à l'exploitation d'une autre mine, à raison des eaux qui pénètrent dans cette dernière en plus grande quantité ; lorsque, d'un autre côté, ces mêmes travaux produisent un effet contraire et tendent à évacuer tout ou partie des eaux d'une mine, il y aura lieu à indemnité d'une mine en faveur de l'autre : le règlement s'en fera par experts.

ART. 46. — Toutes les questions d'indemnités à payer par les propriétaires de mines, à raison des recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession, seront décidées conformément à l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

(Loi de finances du 13 juillet 1911, art. 138. — Voir le texte, p. 79.)

TITRE V

DE L'EXERCICE DE LA SURVEILLANCE SUR LES MINES PAR L'ADMINISTRATION.

ART. 47. — Les ingénieurs des mines exerceront, sous les ordres du ministre de l'intérieur et des préfets, une surveillance de police pour la conservation des édifices et la sûreté du sol.

ART. 48. — Ils observeront la manière dont l'exploitation sera faite, soit pour éclairer les propriétaires sur ses inconvénients ou son amélioration, soit pour avertir l'administration des vices, abus ou dangers qui s'y trouveraient.

ART. 49. — Si l'exploitation est restreinte ou suspendue, de ma-

nière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre de l'intérieur, pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra.

ART. 50 (*modifié par la loi du 27 juillet 1880 ; loi du 23 juillet 1907*). — « Si les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine sont de nature à compromettre la sécurité publique, la conservation de la mine, la sûreté et l'hygiène des ouvriers mineurs, la conservation des voies de communication, celle des eaux minérales, la solidité des habitations, l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics, il y sera pourvu par le préfet. »

TITRE VI

DES CONCESSIONS OU JOUISSANCES DES MINES ANTÉRIEURES A LA PRÉSENTE LOI.

§ 1. — *Des anciennes concessions en général.*

ART. 51. — Les concessionnaires antérieurs à la présente loi deviendront, du jour de sa publication, propriétaires incommutables, sans aucune formalité préalable d'affiches, vérifications de terrain, ou autres préliminaires, à la charge seulement d'exécuter, s'il y en a, les conventions faites avec les propriétaires de la surface, et sans que ceux-ci puissent se prévaloir des articles 6 et 42.

ART. 52. — Les anciens concessionnaires seront, en conséquence, soumis au paiement des contributions, comme il est dit à la section II du titre IV, articles 33 et 34, à compter de l'année 1811.

§ 2. — *Des exploitations pour lesquelles on n'a pas exécuté la loi de 1791.*

ART. 53. — Quant aux exploitants de mines, qui n'ont pas exécuté la loi de 1791, et qui n'ont pas fait fixer, conformément à cette loi, les limites de leurs concessions, ils obtiendront les concessions de leurs exploitations actuelles, conformément à la présente loi ; à l'effet de quoi les limites de leurs concessions seront fixées sur leurs demandes ou à la diligence des préfets, à la charge seulement d'exécuter les conventions faites avec les propriétaires de la surface, et sans que ceux-ci puissent se prévaloir des articles 6 et 42 de la présente loi.

ART. 54. — Ils paieront en conséquence les redevances, comme il est dit à l'article 52.

ART. 55. — En cas d'usages locaux ou d'anciennes lois qui donneraient lieu à la décision de cas extraordinaires, les cas qui se présenteront seront décidés par les actes de concession ou par les jugements de nos Cours et tribunaux, selon les droits résultant, pour les parties,

des usages établis, des prescriptions légalement acquises ou des conventions réciproques.

ART. 56. — Les difficultés qui s'élèveraient entre l'administration et les exploitants, relativement à la limitation des mines, seront décidées par l'acte de concession. — A l'égard des contestations qui auraient lieu entre des exploitants voisins, elles seront jugées par les tribunaux et Cours.

TITRE VII

RÈGLEMENTS SUR LA PROPRIÉTÉ ET L'EXPLOITATION DES MINÈRES ET
SUR L'ÉTABLISSEMENT DES FORGES, FOURNEAUX ET USINES.

.....

TITRE IX

DES EXPERTISES.

.....

TITRE X

DE LA POLICE ET DE LA JURIDICTION RELATIVES AUX MINES.

ART. 93. — Les contraventions des propriétaires de mines exploitants non encore concessionnaires ou autres personnes, aux lois et règlements seront dénoncées et constatées, comme les contraventions en matière de voirie et de police.

ART. 94. — Les procès-verbaux contre les contrevenants seront affirmés dans les formes et délais prescrits par les lois.

ART. 95. — Ils seront adressés en originaux à nos procureurs impériaux, qui seront tenus de poursuivre d'office les contrevenants devant les tribunaux de police correctionnelle, ainsi qu'il est réglé et usité pour les délits forestiers, et sans préjudice des dommages-intérêts des parties.

ART. 96. — Les peines seront d'une amende de 500 francs au plus, et de 100 francs au moins, double en cas de récidive, et d'une détention qui ne pourra excéder la durée fixée par le Code de police correctionnelle.

ANNEXE II

Projet de la Commission des Mines (1) chargée d'examiner le projet de loi présenté par le gouvernement le 30 juin 1910.

TITRE PREMIER

CLASSIFICATION LÉGALE DES SUBSTANCES MINÉRALES.

ART. 1^{er}. — Les gites naturels des substances minérales ou fossiles sont classés, relativement à leur régime légal, en mines et carrières.

ART. 2. — Sont considérés comme mines :

1° Les gites de houille, lignite et autres combustibles fossiles (la tourbe exceptée), graphite, bitume, pétrole et autres huiles minérales ;

2° Les gites de substances métalliques telles que or, argent, platine, mercure, plomb, fer, cuivre, étain, zinc, bismuth, nickel, cobalt, manganèse, titane, antimoine, molybdène, tungstène, chrome ;

3° Les gites de soufre, arsenic, alun et sulfates à base métallique ;

4° Les gites de sel gemme et autres sels associés dans les mêmes gisements, qui sont soumis, ainsi que les sources salées, aux dispositions spéciales du titre X de la présente loi.

ART. 3. — Sont considérés comme carrières les gites de toutes substances non classées dans les mines

Les tourbières sont assimilées aux carrières.

ART. 4. — En cas de contestation sur la classification légale d'un gîte de substance minérale ou fossile, il est statué par décret rendu en Conseil d'Etat.

ART. 5. — Le droit de rechercher et le droit d'exploiter les mines ne peuvent être acquis et possédés qu'en suivant les dispositions de la présente loi.

Les carrières appartiennent au propriétaire du sol, qui peut en

(1) Chambre des députés, séance du 11 juillet 1911.

disposer librement et les exploiter sous réserve des dispositions du titre XI de la présente loi.

ART. 6. — Le propriétaire du sol peut être autorisé par le préfet à exploiter ou à laisser exploiter à ciel ouvert les gites superficiels non compris dans le périmètre d'une mine de même nature déjà instituée.

L'autorisation est accordée pour deux ans. Elle peut être renouvelée.

L'exploitation doit cesser de plein droit dès que le terrain où elle se trouve est compris dans le périmètre d'une mine de même nature.

Cette exploitation est soumise aux dispositions réglementant l'exploitation des carrières.

TITRE II

RECHERCHES DES MINES.

ART. 7. — Les recherches de mines ne peuvent être entreprises qu'avec le consentement du propriétaire du sol, ou en vertu d'un permis administratif.

Elles ne doivent, en aucun cas, dégénérer en travaux d'exploitation.

ART. 8. — Lorsque les recherches sont faites par le propriétaire du sol ou avec son consentement, elles doivent faire l'objet d'une déclaration au préfet, qui en donne acte.

ART. 9. — Lorsqu'un explorateur veut effectuer des recherches sans le consentement du propriétaire du sol, il en adresse la demande au préfet, en indiquant les parcelles cadastrales dans lesquelles doivent s'effectuer les recherches. Il en avise le propriétaire par acte extrajudiciaire.

Il est statué par un arrêté du ministre des travaux publics, rendu après avis du conseil général des mines.

Le permis est valable pour deux ans et peut être renouvelé dans les mêmes formes.

L'explorateur autorisé ne peut occuper les terrains nécessaires à l'exécution de ses travaux, à défaut d'une entente avec le propriétaire de la surface, qu'en vertu d'un arrêté d'occupation temporaire dans les conditions du titre V.

Dans tous les cas, le propriétaire peut exiger que l'explorateur donne caution pour les dommages pouvant résulter des travaux de recherches et dont celui-ci est responsable.

Le propriétaire ne peut exercer son droit de recherche dans les parcelles comprises dans un permis administratif.

ART. 10. — Le propriétaire de la surface ou l'explorateur autorisé

peut disposer des substances concessibles abattues au cours des recherches et n'appartenant pas à une mine déjà instituée.

En tout cas, le propriétaire ou l'explorateur autorisé perd tout droit sur ces substances un an après l'institution de la concession qui a mis fin aux recherches.

Le préfet arrête, après mise en demeure, toutes fouilles qui dégèrèrent en travaux d'exploitation, sans préjudice des pénalités prévues au titre XII.

L'explorateur autorisé ne peut utiliser les substances non concessibles abattues dans ses travaux que pour le service desdits travaux.

Le propriétaire du sol peut toujours, sans avoir d'indemnité à payer à ce titre, disposer de celles de ces substances qui, extraites au jour, n'ont pas été utilisées par l'explorateur.

ART. 11. — Aucune recherche pour une substance ne peut être effectuée dans le périmètre d'une concession instituée pour cette substance.

ART. 12. — L'explorateur autorisé ne peut céder son permis qu'avec une autorisation du ministre.

ART. 13. — Les travaux de recherches sont soumis à la surveillance administrative dans les conditions du titre VII, comme les travaux d'exploitation.

TITRE III

INSTITUTION DES CONCESSIONS.

SECTION I. — *Procédure de l'institution.*

ART. 14. — Les mines seront exploitées en vertu d'un acte de concession rendu par décret en la forme des règlements d'administration publique, sans préjudice du droit pour l'Etat de procéder, le cas échéant, à l'exploitation directe.

ART. 15. — L'acte de concession fixe les substances et le périmètre concédés.

ART. 16. — Le gouvernement choisit l'attributaire parmi les demandeurs concurrents.

Au cas où l'inventeur de la mine n'obtient pas la concession, il a droit, à la charge de l'attributaire, à une indemnité que fixe l'acte de concession.

Est réputé inventeur celui qui, par des travaux de recherche dûment déclarés ou autorisés, a le premier établi l'existence, dans le périmètre sollicité, d'un gîte techniquement exploitable.

ART. 17. — L'acte de concession peut astreindre l'attributaire, en

conformité d'un engagement par lui souscrit et visé par ledit acte, à l'une des obligations suivantes :

1° Construire une usine de la nature de celles qui emploient des produits à extraire de la mine ;

2° Donner une subvention pour construire, développer ou entretenir des routes, voies ferrées ou voies navigables pouvant être utilisées par les produits à extraire de la mine ;

3° Donner une subvention à des établissements publics, créés ou à créer, dont profiteront tous les ouvriers de la mine ;

4° Intéresser les ouvriers aux bénéfices de l'entreprise dans des conditions dont le principe et le quantum minimum seront déterminés à l'acte de concession ;

5° Prévoir dans l'acte de concession l'institution des conseils de conciliation à l'effet de débattre les conditions et le prix du travail à la tâche.

Ces obligations astreindront tous les concessionnaires ultérieurs de la mine, dans les limites et dans les conditions de l'engagement originaires. Elles pourront, à toute époque, en conformité de la demande du concessionnaire, être modifiées ou supprimées par un décret rendu dans les formes de l'acte de concession, après enquête en la forme administrative.

A défaut, par le concessionnaire, de se conformer aux obligations prévues par le présent article, la déchéance peut être prononcée et poursuivie, dans les conditions prévues aux articles 73 et suivants.

ART. 18. — L'explorateur qui veut obtenir la concession d'une mine adresse sa demande au préfet ; le préfet en donne récépissé et l'inscrit à la date du dépôt sur un registre spécial tenu à la disposition du public.

La demande fait connaître la nature du gîte, l'étendue et la limite du périmètre demandé.

Elle contient élection de domicile dans le département.

Elle est accompagnée d'un plan de la surface, en quadruple expédition, à l'échelle de 1/10.000^e, sur lequel sont portées et définies les limites du périmètre demandé.

Le demandeur consigne la somme fixée pour faire face aux frais de l'instruction.

Le préfet ordonne l'affichage et la publication de la demande.

L'affichage a lieu pendant deux mois, à partir de la date fixée par le préfet, aux chefs-lieux du département, de l'arrondissement et des communes sur lesquels porte le périmètre de la mine.

La publication a lieu par extraits, deux fois, à dix jours au moins d'intervalle, dans le *Journal officiel* et dans l'un des journaux du département, pendant le premier mois de l'affichage.

Les demandes en concurrence ne sont recevables que pendant les deux mois de l'affichage.

Les oppositions et les demandes en concurrence sont, à la diligence de l'opposant ou du demandeur en concurrence, signifiées par acte extrajudiciaire au préfet et au demandeur, avec élection de domicile dans le département.

Immédiatement après la clôture de l'enquête, le préfet transmet le dossier au ministre des travaux publics, avec le rapport des ingénieurs des mines et son avis.

Le ministre prend l'avis du conseil général des mines, consulte les autres ministres intéressés et transmet le dossier au Conseil d'Etat avec ses propositions.

ART. 19. — Le ministre peut, après avis du conseil général des mines, décider que l'attribution éventuelle de la concession résultera d'une adjudication entre les explorateurs demandeurs concurrents, qui seront désignés par le Conseil d'Etat.

Un règlement d'administration publique fixera la procédure de ces adjudications et les conditions sous lesquelles elles auront lieu.

ART. 20. — Jusqu'à l'émission du décret qui statue définitivement sur la demande en concession, toute opposition sera admissible devant le ministre des travaux publics ou le Conseil d'Etat. Dans tous les cas, elle sera notifiée aux parties intéressées.

ART. 21. — Doit être rejetée toute demande pour le périmètre de laquelle l'exploitabilité d'un gîte n'a pas été établie.

ART. 22. — Le décret est inséré au *Bulletin des lois* et au *Recueil des actes administratifs de la préfecture*. Il est affiché et publié dans les communes sur lesquelles a porté la demande.

ART. 23. — Le décret instituant une concession ne peut donner lieu qu'au recours pour excès de pouvoir.

Le décret ne préjudicie pas aux droits acquis en vertu d'un acte de concession antérieur ; le concessionnaire antérieur peut, à toute époque, faire reconnaître ses droits par les tribunaux civils.

ART. 24. — Le concessionnaire doit une indemnité aux explorateurs évincés, pour ceux de leurs travaux de recherches compris dans le périmètre de la concession qui seraient utilisés ou pourraient l'être ou qui auraient donné des indications utiles pour l'exploitation.

Cette indemnité est évaluée d'après l'utilité directe ou indirecte desdits travaux, au moment de l'institution de la concession.

Elle sera fixée par les tribunaux civils.

SECTION II. — *Bornage des concessions.*

ART. 25. — Le bornage d'une concession peut être demandé par le concessionnaire ou prescrit par le préfet.

Il est exécuté par les soins et aux frais du concessionnaire, et vérifié par l'ingénieur des mines ou le contrôleur des mines par lui délégué, qui en dresse procès-verbal.

Le procès-verbal est homologué par le ministre des travaux publics, après constatation de la régularité des opérations.

ART. 26. — Si deux concessions sont limitrophes, ou si plusieurs concessions ont un sommet commun, le bornage se fera pour ces parties aux frais communs des concessionnaires intéressés, en leur présence ou eux dûment appelés.

ART. 27. — Les propriétaires du sol sont tenus de supporter, moyennant réparation de tous préjudices, les opérations faites pour le bornage par les agents de l'administration ou ceux du concessionnaire à ce dûment autorisés par le préfet.

Toutefois, ces agents ne pourront pénétrer dans les lieux clos qu'avec l'assistance du maire.

Le propriétaire du sol est tenu de laisser poser les bornes sur son terrain, moyennant indemnité.

Son consentement est nécessaire pour la plantation des bornes dans les enclos murés, cours et jardins.

TITRE IV

DES DROITS ET OBLIGATIONS DES CONCESSIONNAIRES.

ART. 28. — La concession d'une mine confère le droit exclusif d'exploiter tous les gîtes naturels des substances dénommées au titre d'institution qui se trouvent à l'intérieur de plans verticaux suivant les limites du périmètre.

Elle donne en outre le droit de disposer librement desdites substances ainsi que des produits de même nature provenant d'anciennes mines ou de travaux de recherches situées dans le périmètre de la mine, sous réserve des droits des auteurs des recherches résultant de l'article 10.

ART. 29. — Le concessionnaire de la mine peut disposer des substances concessibles qui ne seraient pas dénommées dans son titre d'institution, si, par suite de leur connexité avec celles qui y sont dénommées, elles donnent lieu à un abatage simultané.

Toutefois, dans le cas d'institution de mines de nature différente

dans un même périmètre, celui des concessionnaires auquel n'appartiendraient pas les substances abattues par lui devrait les remettre à leur propriétaire contre paiement, s'il y a lieu, d'une juste indemnité.

ART. 30. — Le concessionnaire de la mine ne peut disposer que pour le service de ladite mine et de ses dépendances légales des substances non concessibles abattues dans ses travaux.

Le propriétaire du sol peut réclamer celles de ces substances sorties au jour et non utilisées par l'exploitant, contre paiement, s'il y a lieu, d'une juste indemnité.

Toutefois, l'exploitant peut librement disposer de celles de ces substances qui proviennent de la préparation mécanique des minerais ou du lavage des combustibles.

ART. 31. — La mine concédée constitue une propriété immobilière, distincte de celle de la surface. Elle est soumise à toutes les dispositions du droit commun concernant les immeubles par nature, en tant que ces dispositions n'ont rien de contraire à celle des lois spéciales aux mines.

Sont immeubles constituant des dépendances de la mine : les puits et galeries, les bâtiments et machines d'exploitation et tous autres travaux établis à demeure, conformément à l'article 524 du Code civil.

Sont immeubles par destination, les objets et animaux attachés à l'exploitation.

Sont meubles, les matières extraites.

ART. 32. — L'acte par lequel le concessionnaire cède le droit d'exploiter sa mine à temps, encore que la durée n'ait pas été expressément stipulée, constitue une amodiation.

En fin d'amodiation, l'amodiatraire est tenu de laisser en bon état d'entretien les puits, galeries, bâtiments et chantiers établis à demeure et, d'une manière générale, toutes les installations qui sont reconnues nécessaires pour assurer la continuité de l'exploitation ou dont l'enlèvement ne pourrait avoir lieu sans préjudice pour la mine.

Il y aura lieu à indemnité, de la part du propriétaire en faveur de l'amodiatraire, pour toutes les installations laissées par ce dernier qui constitueraient une amélioration en vue de l'exploitation future, sauf stipulations contraires entre parties.

En cas d'amodiation, à défaut par l'amodiatraire de remplir les obligations qui lui incombent comme exploitant, le concessionnaire reste responsable tant envers les tiers qu'envers l'Etat des obligations résultant des lois et règlements sur les mines ; il conserve son recours en garantie contre l'amodiatraire.

ART. 33. — La propriété d'une concession ne peut être cédée ou transférée par acte entre vifs, ni amodiée en tout ou en partie qu'avec une autorisation du gouvernement, donnée sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Tous actes de cession ou d'amodiation faits en opposition des dispositions du présent article seront considérés comme nuls et nonavenus et pourront donner lieu au retrait des concessions.

ART. 34. — Plusieurs concessions de même nature ne peuvent être réunies par association ou acquisition, ou de toute autre manière qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'Etat, le tout à peine de nullité de tous actes de réunion et de l'application éventuelle des dispositions du titre IX aux mines indûment réunies, si la demande en réunion est maintenue après l'expiration du délai d'au moins deux mois, assigné par l'administration pour la faire cesser.

ART. 35. — Le concessionnaire qui veut renoncer à la propriété de la mine en adresse au préfet la demande qui est soumise à l'enquête locale prévue à l'article 18.

Pendant la durée de cette enquête, les privilèges et les hypothèques, conventionnelles, judiciaires ou légales, seront inscrits.

Dans la quinzaine suivante, le concessionnaire met en demeure les créanciers inscrits de consentir à la renonciation ou de poursuivre à leurs frais la vente judiciaire de la mine et de ses dépendances, pour le prix en être distribué judiciairement entre eux et le solde remis au concessionnaire.

Dans les deux mois qui suivent l'enquête, tout propriétaire de terrains compris dans le périmètre de la concession peut, à ses frais, provoquer la vente judiciaire de la mine et de ses dépendances pour le prix en être distribué comme il est dit ci-dessus.

Si le concessionnaire justifie que la vente judiciaire n'a été provoquée par aucun propriétaire du sol dans le délai de deux mois qui vient d'être indiqué, ni par aucun créancier privilégié dans le délai de deux mois des significations ou que cette vente n'a pas abouti et qu'il a exécuté les travaux à lui ordonnés par le préfet pour assurer la sécurité après l'abandon, la renonciation est sanctionnée par décret délibéré au Conseil d'Etat.

Jusqu'à ce que la renonciation ait été définitivement sanctionnée, le propriétaire reste astreint à toutes les prescriptions des lois et règlements sur les mines.

ART. 36. — La mine à la concession de laquelle il a renoncé redevient libre, comme si elle n'avait jamais été instituée.

Le renonçant ne conserve aucun droit à raison des puits et gale-

ries, et généralement de tous les travaux ou installations faits à l'intérieur.

Les terrains appartenant au concessionnaire et dépendant de la concession, ainsi que toutes autres dépendances immobilières à la surface, seront détachés de la propriété de ladite concession à partir du décret de renonciation.

Ils ne pourront, toutefois, être détachés qu'autant qu'ils seront libres de tout privilège et de toute hypothèque.

Le renonçant reste personnellement responsable de tous les dommages qui seraient reconnus provenir de l'exploitation de la mine, à moins qu'elle ne soit redevenue la propriété d'un tiers.

ART. 37. — Lorsqu'une concession de mine appartiendra à plusieurs personnes ou à une société, les concessionnaires ou la société devront justifier qu'il est pourvu par une convention spéciale à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et coordonnés dans un intérêt commun ; ils devront désigner, par une déclaration authentique à la préfecture, la personne chargée de les représenter vis-à-vis tant de l'administration que des tiers.

A défaut par les associés de faire connaître leur représentant, il en sera désigné un à la requête du préfet ou d'un intéressé par ordonnance du président du tribunal civil.

Si la mine est amodiée, la même obligation incombe à l'amodiateur ou à la société amodiaire.

ART. 38. — L'exploitation des mines n'est pas considérée comme un commerce et n'est pas sujette à patente ; toutefois, sont réputés actes de commerce les actes faits par un exploitant pour la vente et le transport de ses produits et pour l'achat des matières nécessaires à l'exploitation.

ART. 39. — Tout intérêt dans une entreprise pour l'exploitation des mines est réputé meuble.

TITRE V

RELATIONS ENTRE L'EXPLOITANT DE MINES ET LES PROPRIÉTAIRES DE LA SURFACE.

ART. 40. — Aucun puits, aucune galerie, ne peuvent être ouverts dans un rayon de 100 mètres des bâtiments de la surface qu'un mois après avertissement donné au préfet et aux propriétaires des bâtiments.

Le propriétaire ou l'occupant des bâtiments pourra toujours demander au tribunal civil que l'exploitant donne caution pour les dom-

mages qui menacent lesdits bâtiments. Le tribunal apprécie si la caution est justifiée.

ART. 41. — Le concessionnaire d'une mine est tenu de réparer les dommages occasionnés à la surface par ses travaux.

L'action en indemnité peut être également dirigée contre l'exploitant.

Le montant de l'indemnité sera fixé par le tribunal civil d'après les règles de droit commun, en tenant compte toutefois des circonstances dans lesquelles les constructions, plantations et améliorations ont été faites par le propriétaire de la surface.

Le tribunal statuera d'urgence comme en matière sommaire. S'il y a lieu à expertise, il pourra désigner un seul expert. Sa décision sera exécutoire, nonobstant appel.

ART. 42. — Les propriétaires de la surface et la concessionnaire ont droit de faire constater contradictoirement l'état des propriétés bâties et non bâties situées dans le périmètre de la mine.

Les frais de ces constatations restent à la charge de la partie qui les a requises.

ART. 43. — Les agents du concessionnaire peuvent, moyennant une autorisation du préfet qui doit être communiquée à tout intéressé, pénétrer dans les propriétés pour procéder aux opérations nécessaires à l'étude des installations à effectuer pour la mine, le tout dans les conditions prévues à l'article 27.

ART. 44. — L'exploitant d'une mine peut occuper, avec l'autorisation du préfet et après paiement de l'indemnité annuelle prévue à l'article 46, les terrains situés à l'intérieur du périmètre de la concession, nécessaires à l'exploitation de la mine et à ses dépendances, telles que préparation mécanique des minerais, lavage des combustibles, fabrication du coke ou d'agglomérés, voies de communication exclusivement destinées à relier la mine avec ses dépendances, avec les usines destinées à en utiliser les produits, ou avec des voies publiques.

L'exploitant devra justifier que signification a été faite aux propriétaires intéressés qui auront un délai d'un mois pour produire leurs observations ; l'exploitant devra déposer le projet à la mairie de la commune durant ce délai.

ART. 45. — Un décret rendu en Conseil d'Etat autorise, s'il y a lieu, l'exploitant à exécuter en dehors du périmètre de la concession, à titre de travaux de secours, qui seront réputés dépendances de la mine, les puits et galeries pour l'aérage, l'épuisement et l'extraction ainsi que les voies de communication qui seraient destinées à relier la mine avec ses dépendances, avec les usines destinées à en utiliser les produits ou avec des voies publiques.

L'autorisation qui fixera les conditions d'établissement de l'ouvrage ne sera donnée qu'après que les propriétaires intéressés auront été mis en demeure, par des significations individuelles faites par l'exploitant, de fournir leurs observations dans le délai d'un mois sur le projet qui restera déposé à la mairie de la commune pendant ce délai.

Les terrains ne pourront être occupés qu'après paiement de l'indemnité prévue à l'article 46.

ART. 46. — L'indemnité annuelle prévue aux articles 44 et 45 est réglée par le tribunal civil au double du revenu net qu'aurait produit le sol occupé. Elle est payable par avance au commencement de chaque année d'occupation.

Le propriétaire du sol peut requérir du tribunal l'acquisition des parcelles occupées pendant plus d'une année ou qui, après les travaux, ne sont plus propres à l'usage auquel elles étaient employées.

ART. 47. — Aucune occupation par application des articles 44 et 45 ne pourra avoir lieu sans le consentement formel du propriétaire de la surface, dans les enclos murés, cours et jardins ou dans les autres terrains dudit propriétaire jusqu'à une distance de 100 mètres des habitations qui lui appartiennent.

ART. 48. — Peuvent être déclarées d'utilité publique, dans les conditions prévues par la loi du 27 juillet 1870, et concédées comme dépendances du domaine public national, les voies de communication spécialement destinées à relier la mine aux voies publiques du voisinage.

La concession en est attribuée de préférence au propriétaire de la mine.

Ces voies peuvent être effectuées au service exclusif de la mine dans les conditions fixées au cahier des charges.

TITRE VI

RELATIONS ENTRE CONCESSIONNAIRES DE MINES.

ART. 49. — Le préfet peut enjoindre à tout concessionnaire de mines, sans qu'il ait droit à indemnité, de laisser intact un massif de protection pour séparer sa mine de celles qui existent ou pourront exister au voisinage.

Un pareil massif de protection peut être imposé le long de la frontière.

Ce massif ne pourra être traversé ou enlevé que sur une autorisation préalable du préfet.

ART. 50. — En cas de superposition de deux mines, le préfet, à

défaut d'entente amiable entre leurs concessionnaires, fixe, les parties entendues, la manière dont les travaux de ces mines devront être conduits pour prévenir autant que possible les préjudices réciproques.

ART. 51. — Lorsque les travaux d'exploitation d'une mine occasionnent des dommages à l'exploitation d'une autre mine voisine ou superposée, à raison par exemple des eaux qui pénètrent dans cette dernière en plus grande quantité que celle résultant de l'écoulement naturel, le concessionnaire en doit la réparation. Lorsque, au contraire, ces mêmes travaux tendent à évacuer tout ou partie des eaux d'une autre mine, par machine ou galerie, il y aura lieu, d'une mine en faveur de l'autre, à une indemnité qui sera réglée par les tribunaux civils après expertise.

ART. 52. — Les concessionnaires de mines voisines peuvent constituer une association syndicale avec l'autorisation du ministre des travaux publics donnée après enquête, pour exécuter et entretenir, à frais communs, des puits, galeries et généralement tous les travaux utiles à leur exploitation.

ART. 53. — Lorsque plusieurs mines sont menacées d'un danger de nature à compromettre leur existence, le ministre des travaux publics peut, après enquête, déterminer les mines dont les concessionnaires seront obligés de se syndiquer pour exécuter et entretenir à frais communs les travaux de défense nécessaires.

La décision du ministre peut être déférée au Conseil d'Etat au contentieux.

L'assemblée générale des concessionnaires intéressés nomme le syndicat.

Un décret en la forme des règlements d'administration publique fixe l'organisation et le mode de fonctionnement de l'association syndicale et du syndicat.

Le plan des travaux est arrêté par le ministre sur la proposition du syndicat.

Les taxes dues par chaque associé seront fixées par le syndicat à raison de l'intérêt dudit associé.

Ces taxes seront rendues exécutoires par le préfet et recouvrées comme en matière de contributions directes.

A défaut de paiement de la taxe due dans le délai de deux mois à dater de la sommation qui lui aura été faite, la déchéance de la concession pourra être prononcée.

Faute par les concessionnaires intéressés de constituer un syndicat deux mois après l'invitation qui leur en aura été faite par le préfet, ou faute par le syndicat d'exécuter et entretenir les travaux nécessaires

dans les délais fixés, le ministre nomme une commission investie des pouvoirs dévolus par la loi à l'association syndicale.

ART. 54. — Lorsque l'exploitation de plusieurs mines voisines menace la surface d'un danger commun, ces mines peuvent être réunies en conformité de l'article précédent, en vue de remédier en commun à ce danger ou d'en réparer les conséquences.

Toutes actions que les propriétaires ou occupants de la surface pourraient intenter contre l'une des mines syndiquées, en vertu de l'article 52, pour l'un des objets qui rentrent dans ceux pour lesquels l'association a été constituée, ne peuvent plus être exercées que contre ladite association.

Celle-ci procède aux réparations ou installations, ou paye les indemnités avec les ressources qu'elle recouvre sur les mines syndiquées.

Les installations que l'association voudrait faire pour répondre à son objet ne peuvent être établies qu'après approbation du ministre des travaux publics.

Le décret en forme de règlement d'administration publique qui constitue et organise l'association fixe les bases d'après lesquelles ces recouvrements sont établis.

Ils sont effectués sur les intéressés dans les conditions et sous les sanctions prévues à l'article précédent.

ART. 55. — Les ouvrages établis et exploités par les associations prévues aux articles 52 à 54 seront la propriété de ces associations ; ils seront distincts de ceux qui appartiennent séparément à chaque associé.

TITRE VII

IMPÔTS SPÉCIAUX AUX MINES.

ART. 56. — Le concessionnaire d'une mine est tenu de payer annuellement à l'Etat une redevance fixe et une redevance proportionnelle.

ART. 57. — La redevance fixe est calculée à raison de 1 franc par hectare compris dans l'étendue de chaque concession. Cette redevance est réduite à 0 fr. 30 par hectare pour les concessions de mines de combustibles dont le périmètre n'est pas supérieur à 300 hectares et le revenu net à 1.500 francs, à la condition que le combustible produit par ces mines soit habituellement employé au chauffage domestique dans un rayon de 30 kilomètres.

Elle n'est due qu'à partir du 1^{er} janvier de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle le décret de concession est intervenu.

ART. 58. — La redevance proportionnelle est calculée chaque année à raison de 6 0/0 de produit net de l'exploitation de la concession pendant l'année précédente, dont 5 0/0 au profit de l'Etat et, dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi de finances du 8 avril 1910, 1 0/0 au profit des communes.

Sont comprises dans l'évaluation du produit net, indépendamment des opérations effectuées dans les dépendances légales de la mine définies aux articles 44 et 63, toutes les opérations commerciales ou industrielles consécutives et accessoires à l'exploitation. Ces opérations ne sont pas soumises à la contribution des patentes.

Lorsque la concession est exploitée par une société par actions ayant ou non adopté la forme commerciale, ou par une société en commandite ou à parts d'intérêts dont les dividendes sont déterminés par les délibérations des conseils d'administration ou des assemblées générales des associés, si l'exploitation de la mine forme l'objet principal de la société, le produit net imposable est forfaitairement égal au montant total des sommes distribuées au cours de l'exercice qui a précédé l'année d'imposition, aux actionnaires ou porteurs de parts sous forme de dividende ou de toute répartition autre que le remboursement total ou partiel du capital.

Toutefois, si l'objet principal de la société est le partage en nature des produits de la concession entre les associés, si la mine est manifestement l'accessoire d'une autre industrie ou si elle est exploitée par un particulier, le produit net continuera à être déterminé par l'évaluation administrative.

Le montant total des sommes distribuées comme il est dit ci-dessus sera déterminé au vu des documents déposés à l'administration de l'Enregistrement pour le paiement de la taxe de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières.

Est rendu applicable, en ce cas, l'exercice, par cette administration, du droit de communication qui lui est conféré par les lois existantes pour le recouvrement de cette taxe au siège des sociétés ayant émis des titres d'actions ou d'obligations négociables.

Si la société exploite plusieurs concessions et si cette exploitation est son objet principal, elle est imposée pour l'ensemble des concessions ainsi exploitées au lieu principal de l'exploitation.

ART. 59. — La redevance fixe et la redevance proportionnelle seront imposées et recouvrées comme la contribution foncière.

Les réclamations seront présentées et jugées comme en matière de contributions directes. Un règlement d'administration publique déterminera la procédure à suivre pour leur instruction.

ART. 60. — Le privilège du Trésor public, pour le paiement des redevances, est réglé ainsi qu'il suit et s'exerce avant tout autre pour l'année échue et l'année courante, savoir :

- 1° Sur les produits, loyers et revenus de toute nature de la mine ;
- 2° Sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables.

En outre, à défaut de paiement de la redevance fixe pendant deux années consécutives, la déchéance peut être prononcée.

ART. 61. — Il sera imposé en sus des redevances fixe et proportionnelle, y compris la part revenant aux communes, un décime par franc pour non-valeurs, 3 centimes par franc pour les frais de perception et 5 centimes par article de rôle pour les frais d'avertissement.

Les décimes et centimes ci-dessus sont perçus exclusivement au profit de l'Etat.

Il pourra, sur la demande des intéressés, être fait un abonnement pour les propriétaires des concessions dont le produit net est déterminé par l'évaluation administrative.

ART. 62. — Des règlements d'administration publique détermineront toutes les mesures nécessaires pour l'application du présent titre et notamment le mode d'évaluation du produit net.

TITRE VIII

SURVEILLANCE DE L'ADMINISTRATION SUR LES MINES.

ART. 63. — L'exploitation des mines est soumise à la surveillance de l'administration en vue de pourvoir à la sécurité publique, à la conservation de la mine et des mines voisines, des voies publiques et de leurs dépendances, des eaux minérales, des sources alimentant des villes, villages, hameaux et établissements publics, à la sécurité et à l'hygiène des ouvriers mineurs ; à la sécurité des habitants de la surface.

Cette surveillance est exercée, sous l'autorité du ministre des travaux publics, par le préfet et les ingénieurs des mines, secondés par les contrôleurs des mines et autres agents placés sous les ordres des ingénieurs.

Des règlements d'administration publique déterminent les conditions de cette surveillance ainsi que celles dans lesquelles le ministre des travaux publics, le préfet et les ingénieurs des mines interviennent suivant les circonstances.

ART. 64. — Les constatations faites par les agents du contrôle con-

cernant la sécurité et l'hygiène des ouvriers mineurs seront inscrites sur le registre spécial prévu par la loi du 8 juillet 1890.

ART. 65. — La surveillance exercée par l'administration en vertu de l'article précédent s'étend sur toutes les dépendances légales de la mine comme sur ces travaux.

La loi du 9 septembre 1848 s'applique à toutes les installations de la surface, sous l'autorité du ministre du travail, avec le concours des ingénieurs des mines.

Il n'est rien innové en ce qui concerne les dispositions des autres lois réglementant le travail dans les mines et leurs dépendances.

ART. 66. — Si une concession s'étend sur plusieurs départements, le ministre désigne le préfet chargé de la surveillance de son exploitation.

ART. 67. — Le préfet, sauf recours au ministre et, s'il y a lieu, au Conseil d'Etat par voie contentieuse, peut interdire tout puits, toute galerie ou tout autre travail d'exploitation ouvert en contravention aux lois ou règlements sur les mines, sans préjudice de l'application du titre XII.

ART. 68. — A défaut par le concessionnaire de se conformer, après mise en demeure, aux mesures à lui prescrites par l'administration en conformité des lois et règlements, elles peuvent être exécutées d'office, à ses frais, par les soins des ingénieurs des mines. Les frais sont recouvrés sur un rôle rendu exécutoire par le préfet, comme en matière de contributions directes.

ART. 69. — Aucune indemnité n'est due au concessionnaire pour tout préjudice résultant de l'application des mesures ordonnées par l'administration en conformité des lois et règlements sur les mines.

Toutefois, en cas de mesures destinées à assurer la sécurité d'un ouvrage public, déclaré d'utilité publique postérieurement à l'institution de la mine, le concessionnaire sera indemnisé comme en matière de dommages causés par les travaux publics, à raison du préjudice effectivement subi par suite d'installations devenues inutiles ou de dépenses d'installations à établir.

ART. 70. — En cas de péril imminent, l'ingénieur des mines prescrit les mesures propres à conjurer le danger. Au besoin, il les fait exécuter d'office aux frais de l'exploitant.

Il adresse, s'il le faut, à l'exploitant de la mine ou aux exploitants des mines voisines les réquisitions nécessaires en matériel, matériaux, animaux et hommes. Il peut aussi adresser ces réquisitions aux maires qui sont tenus de faire exécuter par les habitants de leurs communes, aux conditions indiquées par l'ingénieur des mines. Nul ne peut

refuser le service pour lequel il est requis, ni les animaux et fournitures dont il est en état de disposer.

Les frais d'exécution d'office sont recouvrés, s'il y a lieu, comme il est dit à l'article 68.

Les travaux, s'il en est besoin, peuvent être exécutés en dehors du périmètre de la mine.

ART. 71. — Les travaux de sauvetage qui peuvent être nécessaires à la suite d'un accident sont exécutés par les soins de l'exploitant, sous le contrôle et l'approbation de l'ingénieur des mines.

Au besoin, l'ingénieur des mines les fait exécuter d'office dans les conditions prévues à l'article précédent.

ART. 72. — Lorsqu'il y aura impossibilité de parvenir jusqu'au lieu où se trouvent les corps des ouvriers qui auront péri dans les travaux, constatation en est faite par l'ingénieur des mines et l'exploitant porte le fait à la connaissance du maire qui pourra s'en rendre compte et qui dresse procès-verbal.

Ce procès-verbal est transmis au procureur de la République, à la diligence duquel et sur l'autorisation du tribunal, l'acte est annexé au registre de l'état civil.

TITRE IX

DÉCHÉANCE DES MINES.

ART. 73. — En outre des cas prévus aux articles 17, 33, 53, 54, 60 et 82 de la présente loi, la déchéance peut être prononcée dans les circonstances suivantes :

1^o Lorsque, sauf le cas de force majeure, la mine est restée inexploitée pendant deux ans consécutifs ou que son exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs ;

2^o Lorsqu'un concessionnaire n'a pas exécuté dans les délais à ce impartis les mesures qui lui ont été prescrites par l'administration, et qu'après une condamnation encourue à cette occasion par application de l'article 95. § 3, de la présente loi, la nouvelle mise en demeure est restée sans résultat.

ART. 74. — Dans tous les cas, la déchéance, après mise en demeure de deux mois au moins restée sans résultat, est prononcée, après avis du conseil général des mines, par une décision du ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse. Le recours est suspensif et devra être jugé dans un délai maximum de deux ans.

La décision du ministre des travaux publics est notifiée par l'administration au concessionnaire ; elle est publiée et affichée dans les communes sur lesquelles porte la concession ; elle est en outre insérée dans l'un des journaux de l'arrondissement, ou s'il n'en existe aucun, dans l'un de ceux du département et dans le *Journal officiel*.

Dans la quinzaine de la dernière des publications et insertions prévues au paragraphe précédent, les privilèges et les hypothèques conventionnelles, judiciaires ou légales seront inscrits. Dans la quinzaine suivante, la déchéance sera notifiée par voie administrative, à tous les créanciers inscrits.

A partir de la notification à lui faite de l'arrêté de déchéance, le concessionnaire ne peut plus, nonobstant recours au Conseil d'Etat, céder la mine ou quelque'une de ses dépendances immobilières.

A l'expiration du délai de recours ou, s'il y a lieu, après la notification de l'arrêt confirmant la déchéance, le ministre des travaux publics peut, s'il le juge convenable, ou doit, sur la requête du propriétaire déchu ou de l'un des créanciers hypothécaires ou privilégiés inscrits, faire procéder par voie administrative, à l'adjudication de la mine et de ses dépendances immobilières ; le prix de l'adjudication, déduction faite des sommes dues à l'Etat, appartiendra au concessionnaire déchu ou à ses ayants droit ; il sera distribué judiciairement s'il y a lieu.

La requête du concessionnaire déchu ou des créanciers à fin d'adjudication n'est recevable que si le requérant fait l'avance des frais nécessaires pour procéder à l'adjudication.

Le concessionnaire déchu ne peut pas se porter acquéreur.

Art. 75. — Si, dans un délai de deux mois après l'expiration du délai de recours ou après notification de l'arrêt du Conseil d'Etat confirmant la déchéance, la vente n'a pas été décidée par le ministre des travaux publics, ou n'a pas été provoquée par les ayants droit ou si elle n'a pas abouti, l'annulation de la concession est prononcée par un décret rendu en Conseil d'Etat ; ce décret sera publié et affiché comme il est dit à l'article 22.

La mine pourra dès lors faire l'objet, dans les conditions prévues au titre III, de l'institution d'une nouvelle concession qui sera libre et franche de toutes charges du fait du concessionnaire déchu ou de ses créanciers, sans que ce concessionnaire ou ces créanciers puissent réclamer aucune indemnité du nouveau concessionnaire à raison des puits, galeries ou autres travaux d'exploitation que celui-ci utiliserait.

Art. 76. — Après le décret annulant la concession, le concession-

naire déchu peut être autorisé par le ministre à retirer tous les objets mobiliers qui pourraient être enlevés sans préjudice pour la mine, dès qu'il aura exécuté les travaux prescrits par l'administration pour assurer la sécurité, et payer, s'il y a lieu, les sommes restant dues au Trésor.

A défaut d'exécution desdits travaux par le concessionnaire déchu, dans les délais fixés, l'administration peut les exécuter d'office. Elle se rembourse de ses avances par la vente des objets précités, et, pour le restant, par voie de recouvrement contre ledit concessionnaire comme en matière de contributions directes.

Les terrains acquis par le concessionnaire, ainsi que les bâtiments élevés par lui à la surface, seront, à partir du décret prononçant l'annulation de la concession, réputés détachés de ladite concession.

Si la mine dont l'institution a été annulée n'a pas fait l'objet d'une nouvelle institution, le concessionnaire déchu reste personnellement responsable des dommages qui pourraient résulter des travaux de ladite mine.

TITRE X

DISPOSITIONS SPÉCIALES AUX EXPLOITATIONS DU SEL.

.....

TITRE XI

EXPLOITATIONS FAITES PAR LES PROPRIÉTAIRES DU SOL.

SECTION I. — *Exploitations superficielles de gîtes métallifères.*

ART. 83. — Les exploitations faites par le propriétaire du sol ou de son consentement, en vertu de l'article 6, sont soumises à la surveillance de l'administration des mines, en conformité du titre VIII, sous les pénalités prévues au titre XII contre les exploitants de mines.

Les exploitants sont assujettis à la patente au même titre que les exploitants de carrières.

L'arrêté d'autorisation fixe les mesures à prendre pour sauvegarder la bonne exploitation du gîte au cas où il serait ultérieurement concédé.

SECTION II. — *Carrières.*

.....

SECTION III. — *Tourbières.*

.....

TITRE XII

PÉNALITÉS.

ART. 93. — Les infractions à la présente loi, ainsi qu'aux règlements et arrêtés qu'elle prévoit, sont constatées par des procès-verbaux dressés concurremment par les officiers de police judiciaire, les ingénieurs des mines, les contrôleurs des mines et les agents de surveillance nommés par l'administration et dûment assermentés.

Les infractions relatives aux règlements sur les carrières à ciel ouvert peuvent être constatées par les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées à ce désignés.

ART. 94. — Les procès verbaux sont visés pour timbre et enregistrés en débet.

Ils sont adressés en originaux au procureur de la République.

S'ils sont dressés par des agents de surveillance assermentés, ils sont affirmés dans les trois jours, à peine de nullité, devant le juge de paix ou le maire, soit du lieu de l'infraction, soit de la résidence de l'agent.

ART. 95. — Sera puni d'une amende de 100 à 500 francs :

1° Tout explorateur qui aura contrevenu aux articles 8, 9, 11 et 78 ;

2° Tout exploitant de carrière souterraine qui aura omis de faire la déclaration prévue à l'article 84 ;

3° Tout individu qui aura contrevenu aux dispositions du titre VIII ou à celles des règlements d'administration publique, des arrêtés du ministre ou du préfet rendus en conformité des lois et règlements.

ART. 96. — Sera puni d'une amende de 500 à 1.000 francs :

1° Tout individu se livrant à des travaux d'exploitation sans être propriétaire ou amodataire de la mine dans laquelle ont eu lieu ces travaux ;

2° Tout exploitant de mines ou de carrières souterraines, qui aura poussé ses travaux à une distance des voies publiques interdite par les règlements.

ART. 97. — En cas de récidive dans les douze mois, les amendes prévues aux articles 95 et 96 seront portées au double, et le tribunal pourra en outre prononcer un emprisonnement de six jours à un mois.

ART. 98. — Les infractions aux prescriptions de police et d'ordre public contenues dans les lois et règlements et arrêtés sur les carrières à ciel ouvert et les tourbières sont déférées aux tribunaux de simple police et punies d'une amende de 11 à 15 francs, sauf application des règles de la récidive.

ART. 99. — L'article 493 du Code pénal est applicable aux condamnations qui seront prononcées en exécution de la présente loi.

TITRE XIII

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

SECTION I. — *Des recherches.*

ART. 100. — Les propriétaires du sol ou leurs cessionnaires qui ont commencé des recherches avant la promulgation de la présente loi doivent en faire, dans le délai de deux mois à partir de cette promulgation, la déclaration prévue à l'article 8.

ART. 101. — Les permis administratifs de recherche délivrés en vertu de l'article 10 de la loi du 21 avril 1810 sont assimilés de plein droit au permis de l'article 9 de la présente loi pour la durée pour laquelle ils ont été délivrés.

SECTION II. — *Des anciennes concessions.*

ART. 102. — Les concessionnaires actuels ont le droit, en le demandant dans les deux années qui suivront la promulgation de la loi, d'obtenir par décret la réduction du périmètre de leurs mines, sous réserve de l'application de l'article 35.

Le décret pourra refuser de comprendre dans la réduction des parties de gîte déjà exploitées.

Les créanciers hypothécaires ou privilégiés inscrits auront deux mois, à partir de la signification qui leur aura été faite par le concessionnaire, pour poursuivre la vente judiciaire de la mine totale ; faute par eux d'avoir agi dans ce délai, leurs droits de privilège et d'hypothèques seront restreints au périmètre restant.

En cas de vente, le prix en est distribué judiciairement.

ART. 103. — Les redevances tréfoncières dues en vertu des actes de concessions sont maintenues dans leurs règles et teneur.

ART. 104. — Le ministre des travaux publics fera procéder, dans les formes et conditions de l'article 75, à l'annulation des concessions ayant fait retour à l'Etat après adjudication infructueuse.

S'il y avait sur l'une des concessions des créanciers inscrits, notification leur sera faite par la voie administrative pour que, dans le délai de deux mois, ils puissent provoquer l'adjudication prévue à l'article 74.

SECTION III. — *Des anciennes minières.*

.

TITRE XIV

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

ART. 107. — La présente loi sera applicable à l'Algérie.

ART. 108. — Des règlements d'administration publique détermineront les mesures nécessaires à l'application de la présente loi.

ART. 109. — A partir de la mise en vigueur de la présente loi, seront abrogés :

1° La loi du 21 avril 1810, avec les modifications qui y ont été introduites par les lois des 9 mai 1866, 27 juillet 1880 et 23 juillet 1907 ;

2° La loi du 27 avril 1838 ;

3° Les articles 1 à 4 de la loi du 17 juin 1840 ;

4° Les décrets des 18 novembre 1810, 6 mai 1811, 3 janvier 1813 (ce dernier modifié par l'article 14 de la loi du 8 juillet 1890), et 14 janvier 1909 ;

5° Les ordonnances du 7 mars 1841 sur le sel, du 23 mai 1841 pour l'exécution de la loi du 27 avril 1838 ; du 18 avril 1842 ; du 26 mars 1843 ;

6° Les décrets du 11 février 1874 et 8 septembre 1899 sur les redevances ;

7° Le décret du 25 septembre 1882 ; et généralement toutes les dispositions des lois, décrets et ordonnances contraires à celles de la présente loi.

Toutefois les décrets actuellement en vigueur sur la redevance proportionnelle seront appliqués jusqu'à leur abrogation par ceux qui doivent les remplacer.

Vu :

Le Président de la Thèse,
Ch. LYON-CAEN.

Vu :

Le Doyen,
P. CAUWES.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Différentes conceptions possibles des systèmes miniers. — Les intérêts en présence. — Le propriétaire du sol. — L'inventeur. — L'intérêt national. — Nécessité d'une intervention. — Système de l'accession. — Système de l'occupation. — Système de la domanialité. — Système de la concession. — Difficulté de trouver une base juridique à la propriété minière. — Prédominance du point de vue de l'utilité sociale.	1

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Historique	13
SECTION I. — Avant 1789. — Les privilèges d'exploitation. — Les concessions. — Les fermes. — L'exploitation du propriétaire. — Edit de 1698. — L'arrêt du Conseil de 1744. — La concession régaliennne	15
SECTION II. — La loi de 1791. — Le mémoire du corps des mines. — Les tendances opposées au sein de l'Assemblée nationale. — Les partisans des propriétaires. — Les partisans des concessions. — L'exploitation. — Le rapport de Régnault d'Epercy. — Les mines à la disposition de la nation. — La concession temporaire. — Rôle des administrations locales. — Caractère bâtarde et transactionnel de la solution adoptée. — Situation du propriétaire du sol. — Projet Heurtault-Lamerville. — Intervention de Mirabeau. — Dans quel sens les mines sont à la disposition de la nation. — Les effets de la loi de 1791.	21
B. — 17	

CHAPITRE II. — La loi de 1810 et la législation actuelle. 39

SECTION I. — Principe de la propriété minière. — La loi de 1810 n'a pas consacré le droit du propriétaire du sol. — Caractère de la redevance. — Elle n'a pas consacré la théorie de la domanialité. — Théorie de la mine *res nullius*. — La théorie de la *res nullius* n'emporte pas la domanialité publique. — Le véritable point de vue de la loi de 1810 est celui de la mine après la concession. 40

SECTION II. — La propriété du concessionnaire. — L'article 7 de la loi de 1810. — Caractères de cette propriété. . . . 55

SECTION III. — Restriction à la propriété des mines. — Cessation et suspension des travaux. — Surveillance et contrôle de l'administration. — Ses limites. — Retrait de la concession. — Les redevances. — L'indemnité de l'inventeur 61

SECTION IV. — Privilèges des concessionnaires. — Les relations de voisinage et avec le propriétaire du sol 70

SECTION V. — Monuments législatifs postérieurs. — La loi de 1838. — Retrait de la concession. — Les syndicats contre l'inondation. — Le décret de 1852 et la vente des substances minérales. — La loi de 1881. — La loi de 1890 sur les délégués mineurs. — Loi de finances de 1911. — Aucune de ces lois ne modifie les principes fondamentaux. 74

DEUXIÈME PARTIE

LES CRITIQUES ET LES RÉFORMES

INTRODUCTION. — Vue d'ensemble des critiques formulées et des réformes préconisées. 81

CHAPITRE PREMIER. — Réforme du régime de la concession. — Les systèmes socialistes. 87

SECTION I. — Les projets socialistes de nationalisation des mines et l'exploitation directe. — Projets de 1848 et 1884. — Projet Jaurès (1894). — Rapport Zevaès et projet de la

commission des mines de 1909. — Les dangers de l'exploitation des mines par l'Etat. — Opinion des économistes. — Elle s'appuie sur l'expérience historique et pratique. — L'exemple des contrats suédois. — L'exploitation d'Etat en Prusse et l'enquête du Landtag. — Ce que serait en France l'opération financière. — L'obligation du rachat. — La part faite à la nationalisation dans les projets récents. — Le projet Barthou du 17 novembre 1908 sur le rachat des mines. — Ses dangers.	87
SECTION II. — La mine aux mineurs. — Insuffisance de la conception au point de vue théorique et pratique. — La mine de Rancié. — La mine de Rive-de-Gier. — La mine de Monthieux.	107
CHAPITRE II. — Réforme du régime de la concession (<i>suite</i>). — La concession contractuelle. — L'adjudication	116
SECTION I. — L'assimilation de la concession de mines à la concession de travaux publics. — Caractère boiteux de cette assimilation. — Le système aboutit à la concession temporaire. — Ses dangers. — Les propositions de loi en ce sens. — Pratique illégale du gouvernement visant à introduire les concessions contractuelles. — Les cahiers des charges. — Les discussions de 1838. — Les procédés de MM. Viviani et Barthou. — L'avis du Conseil d'Etat du 26 décembre 1907. — L'article 17 des derniers projets de réformes. — La concession conditionnelle	116
SECTION II. — Le système de l'adjudication. — Son but. — Les propositions en ce sens. — Les articles 19 et 20 des projets de 1908 et 1910. — La solution adoptée par la commission de 1911. — Avantages et dangers du système. . .	130
APPENDICE. — Système visant à éviter l'arbitraire dans l'attribution des concessions. — Le projet Laur. — La mine à l'inventeur. — La proposition Baïhaut. — La commission de 1911. — Part faite à l'inventeur	135
CHAPITRE III. — La gratuité des concessions.	140
SECTION I. — Les prétendus bénéfices scandaleux des Com-	

pagnies. — L'histoire des « deniers » d'Anzin et d'Aniche. — Les arguments du Rapport Zevaès. — Leur réfutation dans le Rapport Ajam. — Les mines malheureuses n'ont pas d'histoire. — Les véritables résultats d'ensemble de l'exploitation minière française. — Les dividendes distribués. — La plus-value des capitaux. — Les pertes de capitaux dans nos principaux bassins. — Les besoins en capitaux de l'exploitation. — L'épuisement des gîtes, échéance fatale.	144
SECTION II. — La participation aux bénéfices de l'exploitation.	151
A. <i>Participation de l'Etat.</i> — Les différents procédés. — Les concessions conditionnelles et l'adjudication (renvoi). — Conception de la participation aux bénéfices dans le projet de 1910. — Elle est liée à la question des redevances minières. — La redevance fixe et la redevance proportionnelle. — Innovations de la loi de finances de 1910. — La question de la rétroactivité. — Le projet du gouvernement et les scrupules de la commission. — La redevance proportionnelle et la participation aux bénéfices. — Comparaison du projet Barthou et du projet Millerand. — La commission écarte la participation de l'Etat aux bénéfices. — A quel point de vue il convient de s'en féliciter	151
B. <i>La participation des ouvriers aux bénéfices.</i> — Notions sommaires. — Un exemple : la mine de Carvin. — Propositions de loi diverses. — Le projet de 1910, article 18. — Difficultés auxquelles s'est heurtée la commission. — Abandon du principe de l'obligation	166
<i>Conclusion.</i> — Caractère transactionnel des solutions adoptées	175
CHAPITRE IV. — La propriété de la concession	177
SECTION I. — Les griefs contre la propriété des mines. — Le sort de l'ouvrier (Mémoire). — Les mines inexploitées. — La production et la consommation du charbon en France. — L'effort de la production. — Le danger de l'exploitation intensive. — L'intérêt personnel garant de l'exploitation rationnelle.	177
SECTION II. — Les projets les plus récents maintiennent le	

principe de propriété. — Suppression de la redevance tré- foncière. — Surveillance de l'administration. — Le droit de cession et d'amodiation de la mine. — Les contrats avec l'étranger. — La concession est un acte fait <i>intuitu personæ</i> . — Réforme de la loi de finances de 1911	185
SECTION III. — La question de la déchéance. — Le danger de multiplier les clauses de déchéances. — La loi de 1838. — Le projet Baïhaut. Ses périls. — Le projet Barthou et l'article 73. — Caractère transactionnel des dernières dis- positions proposées. — Le véritable danger est moins dans les textes que dans l'esprit du gouvernement. — L'arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1912 et les clauses de déchéance de fait	197
CONCLUSIONS.	211
ANNEXES.	225

Imp. J. Thevenot. — Saint-Dizier (Haute-Marne)
